Rapport du groupe de travail sur la Charte ontarienne des droits environnementaux

Juillet 1992



Le groupe de travail sur la Charte ontarienne des droits environnementaux

Table des matières

Introduction et aperçu

Le groupe de travail sur la Charte ontarienne des droits environnementaux a travaillé de septembre 1991 à juin 1992 à la mise au point d'un consensus général sur la teneur d'une charte ontarienne des droits environnementaux. Le présent rapport contient un exposé détaillé des recommandations, de même qu'un projet de Charte des droits environnementaux. Pour être en mesure de mieux juger de la démarche adoptée par le groupe de travail pour formuler ses recommandations, un aperçu du rapport et du projet de Charte des droits environnementaux peut se révéler utile.

Les discussions du groupe de travail au sujet d'une charte des droits environnementaux sont issues de la constatation que le public se préoccupe manifestement de la protection de l'environnement. Alors que les lois ontariennes prévoient déjà un certain nombre de dispositions à ce sujet, on a pensé que celles-ci n'étaient pas suffisantes pour répondre aux besoins d'une société aussi moderne que la société ontarienne d'aujourd'hui. D'autres juridictions, soit le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et les États du Michigan, du Minnesota et du Connecticut, ont adopté des « chartes des droits environnementaux ». La Saskatchewan vient de déposer un tel projet de loi en première lecture. Leur démarche varie cependant beaucoup. Le groupe de travail, dans ses efforts d'élaboration d'une charte ontarienne des droits environnementaux, a cherché à créer une protection législative qui répondrait aux besoins particuliers de notre province.

Au cours de la dernière décennie, le public s'est graduellement rendu compte des atteintes à l'environnement et sa protection est devenue une de ses plus grandes priorités. Le réchauffement de la planète, l'appauvrissement de la couche d'ozone, la contamination des sols, les pluies acides, la contamination des cours d'eau et autres formes d'atteinte environnementale font régulièrement la manchette et contribuent à accroître l'inquiétude du public vis-à-vis notre responsabilité collective en matière de protection environnementale.

C'est ainsi que le public croit de moins en moins à la durabilité de l'environnement et à notre capacité de protéger celui-ci. Chaque citoyen a un sentiment d'impuissance face « au système » qui prend chaque jour de grandes décisions environnementales.

Pendant les délibérations et consultations du groupe de travail, ses membres ont reconnu qu'on faisait de moins en moins confiance au gouvernement pour répondre aux besoins de ceux qui cherchent à protéger l'environnement ou de ceux qui, bien qu'ayant l'environnement à coeur, doivent continuer de faire des affaires dans un monde où la concurrence est de plus en plus féroce.

En se penchant sur ces questions et sur la forme que devrait prendre une charte ontarienne des droits

environnementaux, le groupe de travail s'est penché sur certaines questions fondamentales, dont les suivantes :

1 Quel « environnement » une charte des droits environnementaux devrait-elle protéger?
2 À qui incombe la responsabilité première de la protection de l'environnement?
3 Comment le public peut-il participer de façon utile aux décisions environnementales qui touchent de près la collectivité et la province?
4 Que peut-on faire pour veiller à ce que ceux qui utilisent les ressources du milieu environnemental et dont les activités ont un impact sur celui-ci le fassent de façon responsable et de manière à préserver son intégrité et assurer sa durabilité?

Le groupe de travail a déterminé que l'objectif d'une charte des droits environnementaux devait être la protection de l'environnement naturel. Partout dans ce rapport, lorsque le mot « environnement » est utilisé, il comprend l'air, les terres et l'eau, la faune, la flore et les écosystèmes.

Le groupe de travail s'est penché sur la question de la responsabilité de la protection environnementale et a conclu que celle-ci incombe à la fois au public et au gouvernement. Cependant, en raison du rôle qu'il joue en tant que législateur en Ontario et en raison de nos traditions démocratiques, le gouvernement doit assumer la responsabilité première de protéger l'environnement et nos ressources publiques.

Lors du processus d'élaboration de la Charte des droits environnementaux, la question était plutôt de déterminer la façon de fournir au public les moyens de responsabiliser le gouvernement vis-à-vis des décisions qu'il prend en tant que principal responsable de la protection de l'environnement. (Par cette plus grande responsabilisation, le gouvernement retrouvera la confiance du public.)

Dans ce rapport et dans le projet de Charte des droits environnementaux, le groupe de travail a mis au point trois principales méthodes visant à responsabiliser le gouvernement dans sa prise de décisions environnementales. Celles-ci consistent à :

- faire participer davantage le public aux décisions environnementales du gouvernement;
- faciliter l'accès au système juridique afin de donner au public un rôle à jouer au chapitre de la protection de l'environnement et des ressources publiques; et
- augmenter la protection accordée aux employés qui dénoncent les atteintes environnementales sur leur lieu de travail.

Toutefois, la valeur de la Charte des droits environnementaux ne résidera pas uniquement dans le fait

qu'elle permettra une plus grande responsabilisation du gouvernement quant aux décisions d'ordre environnemental. Le groupe de travail recommande également que les buts mêmes de la Charte des droits environnementaux soient intégrés par le gouvernement au processus de prise de décisions environnementales.

Le groupe de travail en est arrivé à la conclusion que le but de la Charte des droits environnementaux était de protéger et de conserver l'environnement naturel et, lorsque cela est possible, d'en rétablir l'intégrité et de veiller à sa préservation pour les générations présentes et futures. Ce but devrait englober la prévention, la réduction et l'élimination de l'usage, de la production et du rejet d'agents polluants, qui menacent l'intégrité de l'environnement, et devrait également comprendre la protection et la conservation de la diversité biologique, écologique et génétique.

La protection et la conservation des richesses naturelles, y compris la faune de la province, de même que la détermination et la protection de régions dont l'équilibre écologique est fragile ou de certains processus écologiques sont également des objectifs importants visés par la Charte des droits environnementaux (voir le chapitre 3[A]).

Cependant, le groupe de travail s'est demandé comment ces buts pouvaient être intégrés aux considérations économiques, scientifiques et sociales dont le gouvernement tient compte lors de la prise de décisions d'ordre environnemental.

Pour intégrer les buts de la Charte des droits environnementaux, le groupe de travail recommande de procéder en trois étapes. Dans un premier temps, chaque ministère qui prend de grandes décisions environnementales doit mettre au point une déclaration des valeurs environnementales qui met en oeuvre les principes de la Charte des droits environnementaux pour les décisions d'ordre environnemental prises par ce ministère et décrit comment ces principes peuvent être intégrés aux considérations sociales, économiques et scientifiques. La deuxième étape consiste à présenter la déclaration des valeurs environnementales de ce ministère au public et aux groupes intéressés qui, par la suite, formuleront leurs commentaires.

Une fois la déclaration des valeurs environnementales d'un ministère mise au point, elle devrait servir à guider ce ministère dans l'établissement de politiques, de règlements et d'actes importants sur le plan environnemental.

Le groupe de travail envisage que le ministère de l'Environnement, le ministère des Richesses naturelles, le ministère du Développement du Nord et des Mines, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, de même que certains autres, mettront au point leurs propres déclarations des valeurs

environnementales au cours des années à venir. On s'attend à ce que ce processus donne lieu à une nouvelle attitude au sein du gouvernement pour ce qui est de la prise de décisions environnementales, attitude qui oblige à prendre en compte les principes de la Charte des droits environnementaux, de même que certains autres facteurs lorsque vient le temps de prendre des décisions ayant un impact sur l'environnement.

La question de la responsabilité pour les décisions qui ont été prises en matière d'environnement est un élément fondamental des recommandations du groupe de travail. Cette responsabilité peut se concrétiser si le public a l'occasion de participer au processus de prise de décisions après avoir été notifié de l'intention qu'a le gouvernement de prendre une décision, s'il a l'occasion de formuler ses commentaires ou de participer à la prise de décision, et s'il est mis au courant de la décision qui aura été prise. Troisièmement, le groupe de travail recommande que la transparence du processus de prise de décisions du gouvernement au chapitre de l'environnement soit assurée grâce à l'établissement d'un « registre de questions environnementales ».

Le registre environnemental aurait trois composantes : une composante Politiques en matière d'environnement, une composante Règlements en matière d'environnement et une composante Actes environnementaux. Grâce à ce registre, toutes les grandes décisions environnementales seraient prises avec efficacité. Le public serait notifié par le gouvernement de son intention de prendre une décision; il aurait l'occasion, à un moment déterminé et en temps opportun, de formuler ses commentaires ou de participer à la décision, puis il serait informé de la décision prise. Selon le groupe de travail, c'est de cette façon que le gouvernement pourra prendre des décisions de manière responsable. Ce processus permettra au public de comparer la déclaration des valeurs environnementales d'un ministère avec les grandes décisions environnementales au moment même où celles-ci sont prises. À la longue, le public sera en mesure de déterminer si le gouvernement a intégré la Charte des droits environnementaux à son processus de prise de décisions. Le chapitre 3 décrit en détail le processus susmentionné englobant les déclarations des valeurs environnementales, le registre environnemental et un système visant à encourager la participation du public.

Le groupe de travail recommande qu'on veille à la responsabilisation du gouvernement vis-à-vis des grandes décisions environnementales en fournissant au public une marche à suivre pour la demande d'une enquête s'il soupçonne une atteinte à l'environnement. Le groupe de travail recommande également que le public ait la possibilité de demander formellement au gouvernement d'envisager au besoin l'établissement de politiques, de règlements et d'actes nouveaux pour protéger l'environnement. En outre, puisque la Charte des droits environnementaux s'appliquera essentiellement aux politiques, aux règlements et aux actes proposés après son adoption, ce pouvoir de demander un examen dont disposera le public lui donnera l'occasion d'exhorter le gouvernement à réviser les politiques,

règlements et actes existants. À la longue, toutes les décisions du gouvernement en matière d'environnement devraient tenir compte de la déclaration des valeurs environnementales de chaque ministère et, par conséquent, des principes de la Charte des droits environnementaux. Les sections B-iii et B-iv du chapitre 3 traitent de la possibilité de faire une demande d'enquête ou d'examen.

La protection de l'environnement par le gouvernement sous-entend la responsabilité spéciale de protéger les ressources publiques de la province au profit de tous les Ontariens. Ces ressources comprennent l'air, les terres et cours d'eau publics, y compris les eaux souterraines, de même que la flore et la faune qui y sont associés. Ce genre de protection est déjà assuré, du moins en partie, par les lois en vigueur, mais le groupe de travail recommande que des pouvoirs soient conférés aux résidents de l'Ontario pour leur permettre de protéger les ressources publiques devant les tribunaux lorsque le gouvernement n'assume pas sa responsabilité.

Le groupe de travail recommande que si un résident demande au gouvernement de faire enquête sur un cas d'atteinte éventuelle à une ressource publique, et que le gouvernement n'y donne pas suite comme il se doit, le résident devrait pouvoir engager une poursuite en justice afin d'obtenir une injonction visant à mettre un terme à l'activité qui porte atteinte ou risque de porter atteinte à l'environnement, et d'obtenir une ordonnance de la cour selon laquelle les parties concernées doivent négocier une façon de restaurer la ressource publique. Cette nouvelle cause d'action pour atteinte à une ressource publique, de même que d'autres suggestions visant à améliorer l'accès aux tribunaux aux fins de protection de l'environnement, font l'objet du chapitre 3, section C.

La notion de responsabilité ne devrait pas se limiter aux décisions environnementales du gouvernement. Les employés qui constatent des atteintes à l'environnement sur leur lieu de travail sont très bien placés pour protéger l'environnement. La *Loi sur la protection de l'environnement* offre une certaine protection aux employés qui signalent une atteinte à l'environnement sur leur lieu de travail. C'est ce qu'on appelle souvent la « dénonciation ». La *Loi sur la protection de l'environnement* interdit de congédier un employé et établit une marche à suivre selon laquelle la Commission des relations de travail de l'Ontario évalue les plaintes des employés sur la façon dont ils ont été traités après avoir signalé une atteinte à l'environnement sur leur lieu de travail.

Le groupe de travail s'est penché sur la protection des « dénonciateurs » prévue dans la *Loi sur la protection de l'environnement* et recommande que sa portée soit élargie et qu'elle soit incorporée à la Charte des droits environnementaux. Cette protection accrue des dénonciateurs est décrite en détail au chapitre 3, section D.

La responsabilité politique est à la base du projet de la Charte des droits environnementaux et le

groupe de travail recommande par conséquent que le gouvernement crée un Bureau du Commissaire à l'environnement. Celui-ci serait chargé de superviser la mise en oeuvre de la Charte des droits environnementaux et son efficacité. Un rapport préparé par le Commissaire à l'environnement serait déposé à l'Assemblée législative tous les deux ans et comporterait des commentaires sur la mise en oeuvre de la Charte des droits environnementaux, les méthodes de participation du public, le système de registre environnemental, les demandes d'examen et d'enquête, la protection des dénonciateurs et l'utilisation des nouvelles méthodes facilitant l'accès aux tribunaux pour protéger les ressources publiques.

En conclusion, le groupe de travail sur la Charte ontarienne des droits environnementaux recommande que celle-ci reconnaisse la responsabilité principale du gouvernement en ce qui concerne la protection environnementale, mais donne également au public les moyens de demander des comptes au gouvernement à cet égard. Cette responsabilisation se fera grâce aux moyens suivants :

- intégration par le gouvernement des principes de la Charte des droits environnementaux à son processus de prise de décisions environnementales,
- participation formelle du public à la prise de décisions environnementales,
- amélioration de l'accès au système juridique afin de protéger l'environnement et les ressources publiques, et
- protection accrue des employés qui signalent une atteinte à l'environnement sur leur lieu de travail.

Le public a besoin de participer à la prise de décisions en matière d'environnement et il en a manifesté le désir. Le groupe de travail espère que ce rapport et le projet de Charte des droits environnementaux ne représentent que le début d'un processus qui permettra d'atteindre cet objectif.

Chapitre 1
Mandat du groupe de travail sur la Charte ontarienne des droits environnementaux

Chapitre 1
Mandat du groupe de travail sur la Charte ontarienne des droits environnementaux

Établissement du groupe de travail

Le 1er octobre 1991, Ruth Grier, ministre de l'Environnement, a annoncé à l'Assemblée législative de l'Ontario la formation du groupe de travail sur la Charte ontarienne des droits environnementaux (voir annexe I). Cette annonce faisait suite à une période de débats intenses au sein d'un comité consultatif sur la Charte ontarienne des droits environnementaux, qui avait été établi en décembre 1990. Ces débats ont produit une foule de renseignements utiles sur les divers points de vue et besoins des Ontariens.

Le comité consultatif avait été formé afin d'étudier les principes fondamentaux de la Charte ontarienne des droits environnementaux et de suggérer des moyens d'appliquer ces principes en Ontario. On a sollicité la participation de nombreux groupes au sein de ce comité, entre autres, les syndicats, le milieu des affaires, les organismes agricoles et industriels, les groupes de protection de l'environnement, les premières nations, des experts-conseils en matière de santé et de droit, les municipalités et des spécialistes de divers ministères provinciaux.

Parallèlement, en décembre 1990, le grand public s'est vu offrir l'occasion de présenter des mémoires sur les buts qu'une charte des droits environnementaux se devait d'atteindre. Le ministère de l'Environnement a reçu plus de 350 mémoires qu'il a transmis au comité consultatif; c'était là la preuve de l'importance qu'accordent les Ontariens à une charte des droits environnementaux. Toutefois, un certain nombre de questions ont par la même occasion été soulevées, questions qu'il fallait étudier plus en détail. Certains choix devraient être faits lors de la conception des mesures législatives.

Le groupe de travail sur la Charte ontarienne des droits environnementaux a été formé afin de formuler des recommandations sur la façon de parvenir à ces choix et d'approfondir le travail du comité consultatif. Son mandat était de déterminer si on pouvait dégager un consensus sur l'objet et la teneur de la Charte des droits environnementaux.

Le groupe de travail se composait de représentants du milieu des affaires, d'organismes de protection de l'environnement et du gouvernement de l'Ontario, qui sont mentionnés dans la section Remerciements (Annexe VI). Chaque membre du groupe de travail devait communiquer un point de vue particulier lors des débats et représenter un réseau plus vaste d'intervenants que le groupe de travail pourrait consulter à l'occasion.

L'une des responsabilités de Michael Cochrane, en sa qualité de coprésident, était de s'entretenir avec d'autres groupes qui s'intéressent de près au projet de la Charte des droits environnementaux, mais qui n'étaient pas représentés au sein du groupe de travail. Il s'agissait au départ de la Fédération du travail de l'Ontario, de la Fédération de l'agriculture de l'Ontario et de l'Association du Barreau canadien (Ontario); plus tard, ce réseau s'est élargi afin d'y inclure de nombreux autres groupes qui sont énumérés dans la section Remerciements du présent rapport.

Le rôle du groupe de travail était de permettre aux groupes et aux particuliers qui s'intéressent le plus à la Charte des droits environnementaux de discuter de la teneur de la Charte et de parvenir à un consensus sur les recommandations devant être faites à ce sujet. Avant de se mettre à la tâche, les membres du groupe de travail se sont mis d'accord avec le bureau de la ministre de l'Environnement, M[me] Ruth Grier, sur le mandat du groupe de travail. Ce mandat devait servir de fondement aux délibérations et se présente comme suit.

Mandat du groupe de travail sur la Charte ontarienne des droits environnementaux

Partie I : principes et objectifs

La Charte des droits environnementaux tient compte des objectifs et principes suivants et se fonde sur ces objectifs et principes :

1. *le droit du public à un environnement sain;*

2. *l'exercice de ce droit, y compris un droit accru de poursuivre les pollueurs, facilité par un meilleur accès aux cours et aux tribunaux;*

3. *une plus grande participation du public à la prise de décisions par le gouvernement sur les questions touchant l'environnement;*

4. *la responsabilité et l'imputabilité accrues du gouvernement en matière d'environnement;*

5. *une meilleure protection des employés qui dénoncent les employeurs qui polluent.*

Le groupe de travail concevra une charte des droits environnementaux qui décrit les mécanismes permettant d'atteindre ces objectifs et de respecter ces principes. Voici quelques-uns des mécanismes qui pourraient être intégrés à la Charte des droits environnementaux :

Partie II : liste des mécanismes existants qui pourraient être intégrés à la Charte des droits environnementaux

1. *une définition claire du terme « environnement »;*

2. *la reconnaissance de l'obligation gouvernementale de protéger les « ressources publiques »;*

3. *le droit des citoyennes et citoyens de demander qu'une enquête soit menée et qu'un rapport soit rédigé, rapport auquel auraient accès la personne ayant demandé l'enquête et celle en ayant fait l'objet;*

4. *des dispositions plus larges sur les actions civiles pouvant être intentées au chapitre des atteintes à l'environnement;*

5. *un droit de qualité pour agir en matière d'indemnisation environnementale qui dépasse les recommandations du comité consultatif sur le droit relatif à la qualité pour agir du ministère du Procureur général;*

6. *un droit privé d'exiger la promulgation, l'application ou l'invalidation d'actes environnementaux;*

7. *l'élargissement des dispositions sur la révision judiciaire d'actions gouvernementales;*

8. *le droit du public de participer à la promulgation d'actes et à l'élaboration de règlements, dont le droit d'être notifié, de formuler des commentaires et de se faire entendre;*

9. *un meilleur accès du public à l'information sur laquelle s'appuient les décisions d'ordre environnemental*

10. *l'extension de la protection conférée aux dénonciateurs en vertu de la loi à d'autres infractions touchant l'environnement;*

11. *l'incitation à recourir à des méthodes non litigieuses pour le règlement de différends;*

12. *l'exemption de certains types d'atteintes à l'environnement du délai de prescription ultime proposé dans la version provisoire de la Loi sur les prescriptions générales du ministère du Procureur général.*

La partie III du mandat établissait certaines directives devant aider le groupe de travail tout au long du processus, notamment le travail et les responsabilités de ses membres, la façon dont son rapport devait être présenté et autres questions connexes.

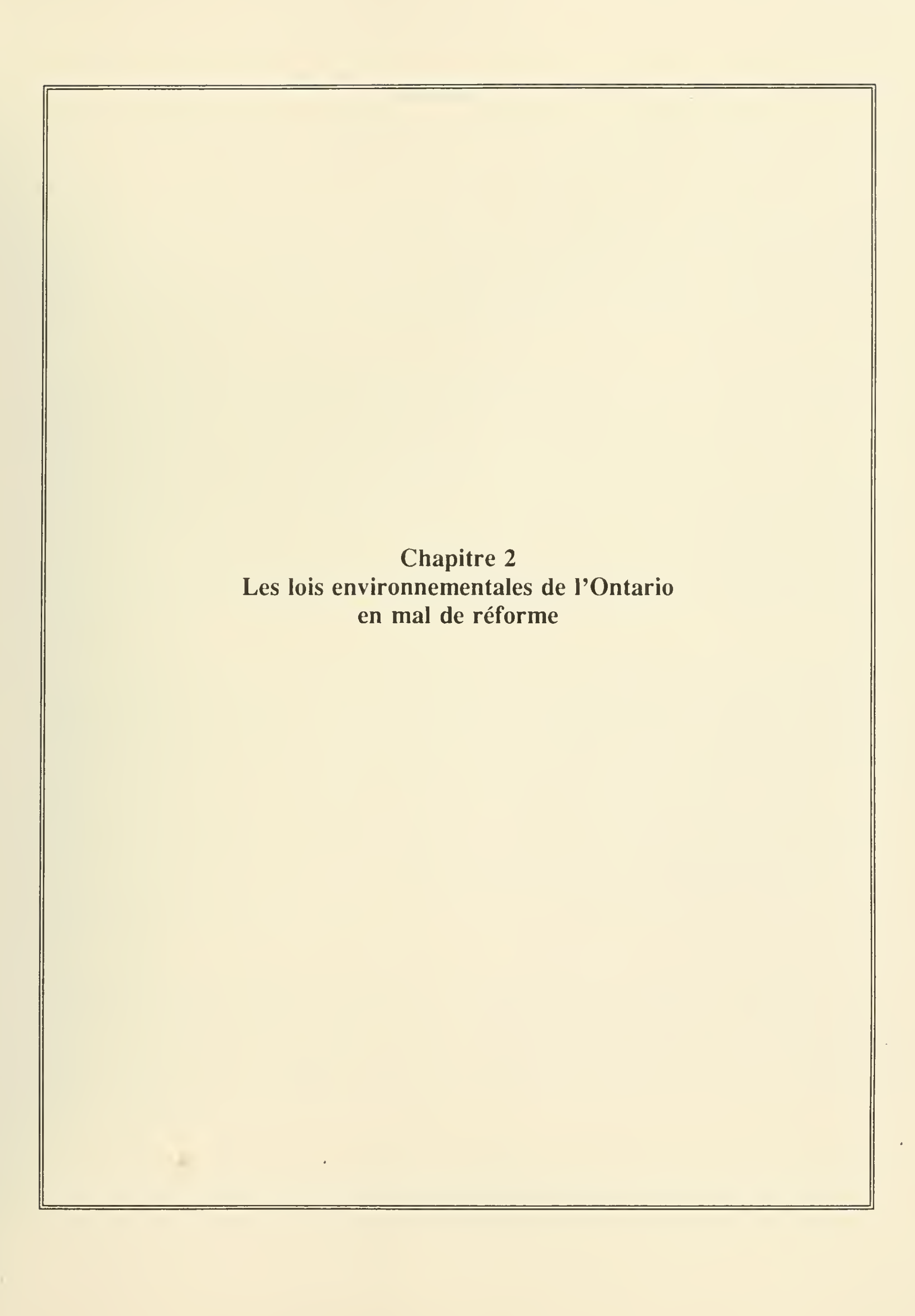
Démarche du groupe de travail

Le groupe de travail s'est efforcé de trouver parmi les mécanismes énoncés dans la partie II du mandat ci-dessus ceux qui pourraient l'aider à atteindre les objectifs et à respecter les principes énumérés dans la partie I. Le groupe a considéré que le projet de loi 12 et les versions antérieures de projets de loi de députés proposant une charte des droits environnementaux étaient importants sans être déterminants en ce qui concerne l'orientation ou la teneur de la charte des droits environnementaux que concevrait le groupe de travail.

Celui-ci s'est réuni 41 fois, de septembre 1991 à juin 1992. Pendant tout ce temps, tout en gardant le contact avec les organismes qu'ils représentaient, les membres ont élaboré la Charte des droits environnementaux et formulé les recommandations contenues dans le présent rapport.

Il importe de souligner que les membres du groupe de travail ont consacré beaucoup de temps à l'élaboration du rapport et du projet de loi et qu'ils y ont appliqué leurs connaissances et expertise. Ils y ont investi des centaines d'heures de travail, non seulement lors des réunions pour essayer de dégager un consensus, mais aussi en faisant de la recherche, en dialoguant avec les organismes qu'ils représentent et en s'occupant d'autres tâches connexes.

Les membres du groupe de travail sont très fiers du rapport et de la Charte des droits environnementaux qu'ils ont produits. Le fait que leurs recommandations sont unanimes témoigne de la nature raisonnable de leur démarche et du zèle extraordinaire dont ont fait preuve les membres du groupe de travail au cours de leurs délibérations.



Chapitre 2
Les lois environnementales de l'Ontario en mal de réforme

Chapitre 2
Les lois environnementales de l'Ontario en mal de réforme

Le groupe de travail reconnaît que le gouvernement de l'Ontario a fait beaucoup pour protéger l'environnement au cours des trente-cinq dernières années. Il admet en même temps que certaines des initiatives du gouvernement n'ont pas répondu aux attentes du grand public et que ce dernier n'a pas toujours confiance dans la capacité du gouvernement de protéger l'environnement. On trouvera ci-dessous un bref aperçu des progrès réalisés par le gouvernement en relativement peu de temps.

La gestion de l'environnement existe en Ontario depuis 1956, année de la création de la Commission des ressources en eau de l'Ontario, qui avait pour mandat d'établir, de surveiller et d'entretenir les stations d'épuration des eaux d'égout et les usines d'approvisionnement en eau de la province et de veiller à ce que ces travaux soient faits selon les normes établies par le gouvernement. Ont été adoptées en 1958 et 1971 respectivement, la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* et la *Loi sur la protection de l'environnement.* En 1972, le ministère de l'Environnement a remplacé la Commission et s'est donné pour mandat de protéger le milieu naturel contre une vaste gamme d'activités potentiellement dangereuses, y compris les émissions atmosphériques et les lieux d'élimination des déchets.

Parallèlement à l'intérêt accru manifesté par le public à l'égard de l'environnement, le gouvernement a élargi le champs d'application de la *Loi sur la protection de l'environnement* en y apportant un certain nombre de modifications, en adoptant des mesures législatives visant à contrôler l'emploi de pesticides (*Loi sur les pesticides*), en exigeant des évaluations environnementales pour les projets du secteur public et certains projets du secteur privé (*Loi sur les évaluations environnementales*) et, enfin, encourageant l'application des 3 « R » (*Loi de 1992 sur la gestion des déchets*). Le gouvernement a également créé ou modifié diverses lois régissant la gestion des ressources naturelles de la province, telles que la *Loi sur les espèces en voie de disparition*, la *Loi sur le bois de la Couronne* et les dernières réformes de la *Loi sur les mines.*

Les premières mesures législatives portant sur l'environnement ont mis l'accent sur la réduction volontaire des activités nuisibles, le gouvernement, l'industrie et parfois le public s'associant afin d'améliorer la qualité de l'environnement. Mais, autres temps, autres moeurs, le public exige une plus grande protection de l'environnement, des lois environnementales plus strictes et une mise en vigueur plus rigoureuse de ces lois.

L'adoption, en 1975, de la *Loi sur les évaluations environnementales* reconnaissait le rôle que pouvait jouer le public en matière de protection environnementale; des mesures législatives prévoyant des mécanismes de consultation et de participation du public au processus d'évaluation ont été adoptées.

Plus tard, sous les pressions croissantes du public, qui exigeait un rôle accru dans les décisions prises en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales*, le gouvernement a adopté la *Loi de 1988 sur le projet d'aide financière aux intervenants*. Cette loi, qui prévoit une aide financière pour les intervenants dans le cadre de certaines instances devant les tribunaux, encourage la participation du public au processus d'évaluation. L'application de la *Loi sur le projet d'aide financière aux intervenants* a récemment été prolongée de quatre années pendant que le gouvernement étudie d'autres modifications à y apporter.

Durant les années soixante, peu de gens se rendaient compte que les atteintes à l'environnement entraîneraient de si graves conséquences. La pollution ou la dégradation de l'environnement étaient tolérées, voire acceptées, par le public qui les voyaient comme une conséquence inévitable du progrès économique. Aujourd'hui, ces activités sont perçues comme de graves fléaux sociaux. La Commission de réforme du droit du Canada recommande que les actes délibérés ou de négligence qui portent atteinte à l'environnement ou qui constituent une menace grave soient considérés comme des crimes et inclus dans le *Code criminel* du Canada. (Voir le document de travail n° 44 de la Commission de réforme du droit du Canada, intitulé *Les crimes contre l'environnement*, 1985).

Le groupe de travail sait comment le ministère de l'Environnement a réagi face à cette prise de conscience accrue du public. En 1985, le Ministère a créé la Direction des enquêtes et de l'application des lois. Pendant l'exercice 1984-1985, il a entamé 54 poursuites. Pendant l'exercice 1990-1991, il en a entamé 313. Le Ministère s'attend à engager près de 400 poursuites en 1992-1993. Par ailleurs, les sanctions imposées aux termes de la *Loi sur la protection de l'environnement*, de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* et de la *Loi sur les pesticides* ont considérablement augmenté depuis dix ans.

Le personnel du ministère de l'Environnement a informé le groupe de travail que tout en augmentant les activités d'application des lois, il a activement poursuivi ses mesures d'atténuation des atteintes environnementales. Le personnel responsable de l'atténuation aide l'industrie à mettre sur pied des installations compatibles avec les normes environnementales de l'Ontario. Il encourage aussi l'emploi de pratiques et de technologies plus propres dans les secteurs public et privé, et utilise divers mécanismes administratifs (arrêtés d'intervention, permis, licences et autres) pour imposer le respect des lois environnementales. Enfin, il encourage le public à participer activement aux activités de lutte contre la pollution.

Le gouvernement s'active actuellement à réformer les environnementales. Le groupe de travail a étudié ces mesures et tenu compte de quatre projets en particulier.

Le premier de ces projets porte sur la simplification du processus d'autorisation prévu en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement* et de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario.* L'un des principaux objectifs du programme est de réduire le nombre de cas exigeant la présentation de demandes à la Direction des autorisations, de manière à ce que le Ministère concentre ses efforts sur les activités pouvant véritablement nuire à l'environnement. On étudie diverses méthodes, dont les « permis réglementaires », le recours aux exemptions et la délégation aux municipalités du pouvoir d'accorder certaines autorisations. Le deuxième objectif du programme est de fournir des renseignements plus utiles aux requérants en mettant un guide à leur disposition. Par la même occasion, un guide de l'examinateur sera rédigé, ce qui permettra d'uniformiser le processus d'examen des demandes. Finalement, le programme vise à fournir aux requérants la possibilité de rencontrer le personnel du Ministère et de le consulter avant de déposer leur demande, ce qui les aidera à établir dès le début ce qu'ils doivent faire pour présenter une demande en bonne et due forme.

Deuxièmement, le groupe de travail a fait mention du projet d'amélioration du processus d'évaluation environnementale du ministère de l'Environnement. Le Comité consultatif des évaluations environnementales étudie actuellement des moyens de rendre le processus d'évaluation environnementale plus efficient, plus efficace et plus équitable. En particulier, le Comité cherche des façons de formaliser les exigences relatives à la participation du public avant que les intéressés ne soumettent leurs évaluations des impacts environnementaux, et d'accroître la consultation du public à d'autres étapes du processus d'évaluation.

Il faut également mentionner les tentatives de réforme qu'entreprend actuellement le ministère des Richesses naturelles. Il y a deux ans, le Ministère a mis en oeuvre son programme « Directions 90 ». Ce programme vise à réformer la politique, les principes, les buts et les objectifs du Ministère de manière à ce qu'ils reflètent les préoccupations sans cesse croissantes de la société au sujet de la gestion des ressources et de la protection de l'environnement. Depuis le lancement de ce programme, le Ministère a réuni un certain nombre de groupes d'intervenants qui l'aident à établir, pour le secteur des ressources, de nouveaux plans qui s'inscrivent dans la politique de développement durable dont il est question dans « Directions 90 ». Des groupes d'intervenants ont été constitués pour concevoir des plans en matière de foresterie, de pêche et de faune, et le Ministère a l'intention d'utiliser cette même démarche pour concevoir des plans visant d'autres secteurs.

Finalement, le groupe de travail reconnaît la volonté du gouvernement de réformer la *Loi sur l'aménagement du territoire.* La Commission sur la réforme de l'aménagement et l'exploitation du territoire en Ontario, présidée par John Sewell, formulera ses recommandations en vue d'améliorer l'intégration, aux termes de la Loi, des autorisations environnementales et des autorisations de planification de l'aménagement du territoire.

Le groupe de travail a compris qu'il ne pouvait, et ne devrait miner les efforts considérables qui ont été consacrés à ces réformes. Toutefois, malgré les progrès réalisés par le gouvernement au cours des quatre dernières décennies pour améliorer la protection de l'environnement, et malgré les projets de réforme actuels, il estime que le gouvernement pourrait et devrait en faire davantage. Le groupe de travail s'est donc penché sur les aspects des lois environnementales où une réforme s'imposait et qui pourraient faire l'objet d'une charte des droits environnementaux.

Le groupe de travail n'a pas cherché à cerner tous les domaines des lois environnementales que certains membres du public pourraient considérer déficients. Son examen des lois actuelles a plutôt été fait à la lumière des objectifs politiques que la ministre de l'Environnement désire voir inclus dans la Charte des droits environnementaux. Ces objectifs et ces principes sont énoncés dans la partie 1 du mandat du groupe de travail.

Le droit du public à un environnement sain

Bien qu'aucune loi environnementale ontarienne ne stipule que le public a droit à un environnement sain, ce droit est implicite dans les lois visant à protéger l'environnement contre une pollution socialement inadmissible et pour assurer la gestion judicieuse de nos richesses naturelles, y compris la flore et la faune. Ces lois visent à garantir un environnement sain.

Or, les mesures concrètes que peut prendre le public pour protéger son droit à un environnement sain sont limitées en vertu des lois actuelles. Les barrières juridiques empêchent souvent les particuliers d'avoir accès aux cours ou aux tribunaux pour protéger l'environnement. La participation du public aux grandes décisions environnementales, bien qu'elle soit souvent encouragée par le gouvernement, n'est pas toujours considérée comme un droit en vertu de la loi. Lorsque le public n'est pas mis au courant de la prise de telles décisions, ou n'y participe pas, l'obligation du gouvernement de rendre compte de ces décisions est plutôt réduite.

Toute charte des droits environnementaux devrait reconnaître le droit du public à un environnement sain en lui procurant les recours juridiques dont il a besoin pour faire valoir ce droit.

Participation accrue du public aux grandes décisions environnementales du gouvernement

L'examen des lois environnementales actuelles a révélé que le public ne dispose pas d'un droit uniforme et précis de participer aux grandes décisions environnementales du gouvernement. Ce dernier prend des décisions qui revêtent la forme de politiques, de règlements, de licences, de permis, d'autorisations ou d'arrêtés d'intervention. Le groupe de travail a passé en revue les lois appliquées

par les ministères de l'Environnement, des Richesses naturelles et du Développement du Nord et des Mines et a découvert que le droit du public d'être notifié et de formuler ses commentaires sur les grandes décisions prises par ces ministères au chapitre de l'environnement était loin d'être uniforme. À titre d'exemple, le gouvernement n'est pas tenu de consulter le public lorsqu'il se propose d'accorder des autorisations visant les émissions atmosphériques aux termes de la *Loi sur la protection de l'environnement.* Le Ministère peut consulter (ce qu'il fait souvent) des membres concernés de la population avant d'accorder de telles autorisations, mais il le fait en vertu d'une politique et non d'une loi. S'agit-il là d'une différence notable? Le groupe de travail estime que oui. Toute loi qui ne reconnaît pas expressément le public comme partenaire du gouvernement et de l'industrie oeuvrant à la promotion d'un environnement meilleur n'inspirera certainement pas confiance au public et ne l'incitera pas à participer au processus. Le public demande un processus de prise de décisions accessible et transparent pour pouvoir mesurer les accomplissements du gouvernement et lui demander des comptes lorsqu'il ne répond pas à ses attentes en matière de protection de l'environnement.

Notons qu'à l'heure actuelle, lorsque la loi n'exige pas la participation du public, une société située près d'une zone résidentielle peut demander et se voir accorder un certificat l'autorisant à libérer dans l'air une teneur admissible d'un contaminant connu, sans qu'aucun des résidents de cette zone n'ait été notifié de la demande ou n'ait eu l'occasion de formuler ses commentaires sur l'autorisation (article 9 de la *Loi sur la protection de l'environnement).*

Lorsque la loi n'exige pas la participation du public, le gouvernement peut réglementer le taux d'émission de certaines substances sans être tenu de notifier le public de son intention ou de le consulter quant à l'établissement de normes. Mise à part l'obligation qu'il a de se soumettre aux exigences établies aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée,* le gouvernement n'est pas tenu de rendre publics les documents d'information, les études scientifiques, les exposés d'options et autres documents dont il se sert pour prendre des mesures réglementaires ou établir la norme à être imposée. Le groupe de travail a cependant noté que le gouvernement, dans le cadre de sa politique, consulte souvent le public avant d'établir un nouveau règlement. C'est le cas en ce moment du ministère de l'Environnement qui travaille à la mise en oeuvre du règlement sur la Stratégie municipale et industrielle de dépollution. Il est stipulé dans le mandat de comités (notamment le Comité consultatif sur les normes environnementales) que ceux-ci sont tenus de consulter le public dans une large mesure lorsqu'ils élaborent des normes. Mais le public ne peut être certain qu'une politique gouvernementale en vertu de laquelle il est invité à participer au processus de prise de décisions importantes ne sera pas modifiée. En effet, le groupe de travail a constaté que les politiques gouvernementales exigeant la participation du public étaient variées et discrétionnaires.

Le groupe de travail a également constaté qu'il manquait deux caractéristiques fondamentales au

chapitre de la participation du public au processus de prise de décisions à répercussions environnementales : la certitude et la prévisibilité. Le public devrait pouvoir participer d'une façon qui serait prescrite par la loi et qui pourrait varier selon le genre de décision à prendre (élaboration d'une politique, établissement d'un règlement ou la délivrance d'un acte). De même, les droits de participation du public pourraient varier selon les répercussions que la décision à prendre aura sur l'environnement.

Si le droit de participation du public au processus de prise de décisions importantes est reconnu et assuré, les décisions prises par le gouvernement devraient être plus judicieuses du point de vue de l'environnement. Un gouvernement mieux informé prend des décisions plus éclairées.

Toute charte des droits environnementaux devrait reconnaître le droit du public à participer aux grandes décisions environnementales du gouvernement et prescrire, par force de loi, un modèle uniforme de participation. Un tel modèle pourrait rendre transparent le processus de prise de décisions et donner au gouvernement la possibilité de prendre des décisions plus éclairées et d'être tenu responsable de ses décisions.

Meilleur accès aux tribunaux

Le public peut s'adresser aux tribunaux pour l'une des trois raisons suivantes : faire respecter les lois en vigueur en matière d'environnement; demander une indemnisation pour des atteintes à l'environnement; et demander une révision judiciaire de décisions prises par le gouvernement, ses organismes ou ses tribunaux, lorsqu'elles sont jugées nuisibles à l'environnement.

i) Recours à la cour criminelle pour mettre à exécution les lois en vigueur

À l'heure actuelle, les particuliers disposent de peu de recours judiciaires pour contraindre le gouvernement à faire respecter les lois en vigueur. La possibilité d'agir indépendamment du gouvernement et de faire respecter les lois en vigueur est également limitée.

Toute personne peut dorénavant signaler au gouvernement d'apparentes infractions aux lois environnementales. Le ministère de l'Environnement et le Centre d'intervention en cas de déversement reçoivent et étudient chaque année environ 25 000 plaintes de ce genre. Dans de nombreux cas, le Ministère entame des procédures administratives pour faire respecter la loi ou régler le problème; en 1992, quelque 400 plaintes donneront lieu à des poursuites. Cependant, en Ontario, une personne déposant une telle plainte n'a pas de droit reconnu par la loi pour contraindre le gouvernement à faire enquête au sujet d'une prétendue infraction ou pour exiger que le gouvernement

fasse connaître par écrit les mesures qu'il entend prendre, le cas échéant. Les plaintes informelles déposées auprès des ministères, les lettres aux ministres et les révélations aux médias ne suffisent pas toujours à faire respecter la loi.

En vertu de la loi en vigueur, lorsqu'une infraction semble avoir été commise contre l'environnement, toute personne disposant de motifs raisonnables et probables peut intenter une poursuite. Cette personne doit cependant recourir à ses propres ressources pour rassembler et présenter les preuves devant un tribunal de justice, et le procureur général a le droit d'intervenir à n'importe quelle étape de la procédure pour ordonner la suspension des chefs d'accusation, les retirer ou se charger de la poursuite. La capacité d'une personne de maintenir une poursuite est donc limitée. Ces limites soulignent l'importance de fournir au particulier les moyens d'obliger le gouvernement à faire enquête et à rendre compte de sa décision de prendre des mesures d'atténuation des dommages ou d'engager une poursuite.

La *Loi sur la protection de l'environnement* (Canada) indique la marche à suivre pour demander une enquête qui pourrait répondre à ces objectifs.

Toute charte des droits environnementaux doit fournir au public le droit d'exiger que le gouvernement fasse enquête au sujet de prétendues infractions environnementales et qu'il traite ces demandes.

ii) Indemnisation pour une atteinte à l'environnement, par l'entremise des tribunaux de droit civil

À l'heure actuelle, la possibilité d'intenter et de poursuivre une action civile est restreinte aux seuls particuliers qui demandent une indemnisation pour des blessures, des dommages matériels ou des pertes. Les préjudices graves subis par le public en général ne peuvent habituellement faire l'objet de poursuites que si ces dernières sont intentées par le procureur général, qui est l'unique tuteur de « l'intérêt public ». Pour un certain nombre de raisons, le public remet de plus en plus en question la notion d'un seul et unique « intérêt public », que seul le procureur général peut défendre.

Malgré cette tendance, les tribunaux considèrent rarement une personne n'ayant subi aucune perte directe comme étant la personne qui devrait se présenter devant les tribunaux et porter plainte au sujet d'une perte publique imputable à une atteinte environnementale. Une personne ne peut se substituer au procureur général et engager une poursuite pour un préjudice grave subi par le public que si le procureur général consent à l'action ou la personne réussit à prouver qu'elle a subi une perte qui soit de genre ou de degré différent de celle subie par les autres membres du public.

Le règlement sur la nuisance publique restreint l'accès du public aux tribunaux. Elle a été mise en application par la cour pour empêcher des pêcheurs commerciaux de poursuivre une société qui avait pollué des eaux publiques au point de détruire les populations de poissons, les pêcheurs ayant par conséquent perdu leur gagne-pain : voir *Hickey contre Election Reduction Co.* (1970), 2 Nfld. & P.E.I.R. 246, 21 D.L.R. (3d) 368 (Nfld.S.C.).

Les pêcheurs n'ont pu obtenir un recours des tribunaux pour deux raisons. D'abord, aucun pêcheur ne pouvait prouver que le préjudice qu'il avait subi était d'un genre ou d'un degré différent de celui subi par les autres pêcheurs. Chacun a perdu son gagne-pain en raison de la pollution qui a entraîné l'hécatombe de poissons. Ensuite, la loi ne reconnaît pas de droit sur des poissons qui pourraient être pêchés. Les pêcheurs ne disposaient pas de la qualité pour agir pour loger une plainte concernant une perte subie, ni du droit de recours.

Toute charte des droits environnementaux devrait tenir compte de la nécessité de revoir le règlement sur la nuisance publique.

Qu'arrive-t-il lorsqu'une personne désire intenter une poursuite contre quelqu'un qui aurait porté atteinte aux ressources publiques pour la simple raison que cette atteinte est répréhensible et non parce qu'elle a des répercussions directes sur les droits personnels, économiques ou de propriété de cette personne?

À l'heure actuelle, nul ne peut intenter une poursuite d'intérêt public contre une personne qui pollue ou dégrade une ressource publique. Ceci s'applique également aux cas où l'atteinte à une ressource publique est le résultat d'une infraction à la loi. À la différence du problème de la qualité pour agir dont il est question plus haut, cela est dû au fait que les causes classiques entendues par les tribunaux, notamment les cas de nuisance, de négligence, de droits riverains et de bris de contrats, reposent sur la perte de droits personnels, économiques ou de propriété. Lorsque le gouvernement n'intente aucune poursuite au nom du public pour atteinte à l'environnement, la population ne dispose d'aucun recours civil pour présenter sa cause devant les tribunaux et obtenir réparation pour la perte publique.

Toute charte des droits environnementaux devrait accroître l'accessibilité du public aux tribunaux lorsqu'il y a atteinte ou qu'il est susceptible d'y avoir atteinte aux ressources publiques imputable à une infraction aux lois environnementales et lorsque le gouvernement n'a pris aucune mesure pour y remédier.

Responsabilité accrue du gouvernement en ce qui concerne ses décisions environnementales

La loi actuelle ne prévoit aucune notification obligatoire et uniforme du public pour toute grande décision d'ordre environnemental, ni la possibilité de commenter la décision prise. Cependant, la notification et la possibilité de commenter ne suffisent pas à rendre le gouvernement responsable de ses décisions. Le public a besoin de connaître le fondement des décisions à répercussions environnementales du gouvernement. Lorsque le gouvernement est tenu de justifier les décisions qu'il prend au chapitre de l'environnement, le public est en mesure de voir s'il a rempli son mandat qui est de protéger l'environnement et de bien gérer les ressources de la province.

Le groupe de travail a constaté qu'aux termes des lois actuelles, le gouvernement n'est pas toujours tenu de fournir par écrit les raisons qui ont motivé ses grandes décisions environnementales, et lorsque c'est le cas, ces raisons ne sont pas toujours exposées au public.

De plus, les lois environnementales actuelles ne reconnaissent pas le droit des particuliers d'en appeler d'une grande décision environnementale. Des droits d'appel sont reconnus pour les parties qui font une demande de licence, de permis ou d'autorisation et qui essuient un refus ou qui ne sont pas d'accord avec les conditions que le gouvernement assortit à la licence, au permis ou à l'autorisation. Une partie à qui le gouvernement ordonne de faire quoi que ce soit peut avoir un droit d'appel. N'a pas un tel droit d'appel une personne qui a manifestement intérêt à ce que cette ordonnance soit délivrée, même lorsque cette ordonnance est irraisonnée compte tenu des lois régissant sa délivrance.

Toute charte des droits environnementaux devrait reconnaître le droit du public à connaître les motifs des grandes décisions environnementales du gouvernement et prévoir un droit d'appel, dans des circonstances appropriées, pour les personnes intéressées qui n'ont pas participé à la décision. Ces réformes permettraient de tenir le gouvernement responsable de ses décisions.

Le groupe de travail a établi que les lois environnementales actuelles, telles la *Loi sur la protection de l'environnement* ou la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, n'obligent pas le gouvernement à évaluer périodiquement le bien-fondé des politiques, des règlements ou des actes en vigueur afin de s'assurer qu'ils protègent effectivement l'environnement. Le public peut demander par écrit au gouvernement qu'il passe en revue ces politiques ou lois, mais le gouvernement n'est pas tenu par la loi de donner suite à ces demandes. Il en va de même lorsque le public demande au gouvernement d'étudier le besoin d'établir une politique ou un règlement ou la délivrance d'un acte lorsqu'il n'en existe point.

Par exemple, lorsque le gouvernement a établi des taux d'émission de certaines substances et que de

nouvelles données scientifiques révèlent que ces taux devraient être abaissés pour protéger efficacement l'environnement, le public peut porter à l'attention du gouvernement le besoin de revoir ses normes. Cependant, le gouvernement n'est pas tenu par la loi de donner suite à ces demandes ni de fournir une réponse écrite à la demande. En vertu de la loi, le public ne peut obliger le gouvernement à justifier son omission de donner suite à une telle demande.

Toute charte des droits environnementaux devrait donner au public le droit de demander au gouvernement de réévaluer le bien-fondé des politiques, des règlements et des actes existants ou la nécessité d'établir de nouvelles politiques ou de nouveaux règlements ou actes. Le gouvernement serait obligé de donner suite à ces demandes et à d'y répondre en fournissant par écrit les raisons qui ont motivé sa décision.

À l'heure actuelle, il n'existe aucun mécanisme juridique permettant de contrôler la façon dont le gouvernement administre les lois environnementales et de déterminer, de façon indépendante, si le gouvernement réussit ou non à garantir aux Ontariens un environnement sain et durable.

Toute charte des droits environnementaux devrait promouvoir la responsabilité du gouvernement face aux décisions qu'il prend et face à la protection de l'environnement.

Dénonciation d'une atteinte à l'environnement dans le lieu du travail

L'article 174 de la *Loi sur la protection de l'environnement* protège les employés qui signalent des infractions aux lois environnementales régies par le ministère de l'Environnement contre les représailles de leurs employeurs. Cette protection pourrait être étendue à d'autres lois environnementales régies par d'autres ministères.

Toute charte des droits environnementaux devrait étendre la protection des dénonciateurs de manière à protéger un plus grand nombre d'employés en Ontario.

En conclusion, le groupe de travail reconnait que l'Ontario a réalisé d'importants progrès en matière de protection de l'environnement au cours des quarante dernières années. Néanmoins, le gouvernement a maintenant l'occasion de prendre des mesures pour permettre aux Ontariens de participer à la prise de grandes décisions qui auront un impact sur la qualité de l'environnement des générations présentes et à venir. De plus, le gouvernement a la possibilité d'offrir aux habitants de la province un meilleur recours légal pour la protection de l'environnement, et plus précisément des ressources publiques. Le gouvernement a aussi l'occasion de protéger les travailleurs qui ont signalé des infractions aux lois environnementales dans leur lieu de travail. Finalement, le gouvernement a surtout l'occasion d'être tenu responsable des décisions environnementales qu'il prend. Le groupe de travail croit que la Charte des droits environnementaux permettra à ces possibilités de se concrétiser.

Chapitre 3
Le projet de Charte ontarienne des droits environnementaux

Chapitre 3
Projet de Charte ontarienne des droits environnementaux

A. INTRODUCTION : PRÉAMBULE, RAISON D'ÊTRE ET VALEURS ENVIRONNEMENTALES

Dans ce chapitre, nous examinerons les éléments essentiels de la Charte ontarienne des droits environnementaux élaborée par le groupe de travail. Pour bien comprendre leur démarche, il est important de connaître les fondements sur lesquels repose la Charte et les questions philosophiques qui devaient être résolues.

Le mandat du groupe de travail a été énoncé en détail au chapitre 1 mais il est important, au point où nous en sommes, de se rappeler les principes et objectifs que la ministre de l'Environnement, M[me] Grier, voulait incorporer à la Charte des droits environnementaux. Ces principes et objectifs sont :

- le droit du public à un environnement sain;
- l'exercice de ce droit, y compris un droit accru de poursuivre les pollueurs, facilité par un meilleur accès aux cours ou aux tribunaux;
- une plus grande participation du public à la prise par le gouvernement de décisions à répercussions environnementales;
- la responsabilité et l'imputabilité accrues du gouvernement en matière d'environnement;
- une meilleure protection des employés qui dénoncent les employeurs qui polluent.

Le mandat prévoyait également que la Charte des droits environnementaux devait être juste et équilibrée et réaliste, et qu'elle devait réduire au minimum les risques d'entrave au bon fonctionnement des tribunaux. Les membres du groupe de travail se sont accordés pour dire que la Charte des droits environnementaux devait pouvoir être mise en oeuvre à peu de frais et ne devait modifier les lois en vigueur que dans la mesure où cela était nécessaire pour arriver à un consensus au sein du groupe de travail.

Les membres du groupe de travail connaissaient bien les projets de loi d'initiative parlementaire antérieurs pour une Charte des droits environnementaux et ont compris qu'ils étaient libres d'élaborer une charte différente des précédentes.

C'est en gardant toutes ces considérations en tête que le groupe de travail a commencé ses délibérations; peu de temps après, il s'est vu confronté à une question d'ordre philosophique sur la raison d'être et la portée de la Charte des droits environnementaux. Les Canadiens ont bénéficié, au cours des dix dernières années, des bienfaits de la *Charte* des droits et libertés. Certains ont comparé la Charte des droits environnementaux à la Charte des droits et libertés. Cette dernière accorde aux résidents le droit de contester devant les tribunaux des initiatives prises par le gouvernement. L'effet

ultime de la *Charte* a été de limiter le pouvoir des gouvernements et de leurs représentants d'agir de certaines façons. Autrement dit, les assemblées législatives du Canada n'ont pas le droit de créer des lois qui touchent les résidents d'une façon que les tribunaux jugent contraire à la *Charte des droits et libertés de la personne*. On a établi une analogie entre cette démarche visant à protéger les droits et libertés de la personnes et celle visant à protéger l'environnement. Les assemblées législatives, a-t-on dit, devraient se voir interdire ou proscrire le droit de créer ou d'appliquer des lois qui portent atteinte, de façon directe ou indirecte, à l'environnement. Une telle démarche nécessiterait que chaque résident ait le droit de recourir au système judiciaire pour bloquer des lois qui portent atteinte à l'environnement. Ainsi, le gouvernement serait obligé de repartir à zéro et d'élaborer une loi ou une pratique qui ne nuit pas à l'environnement.

Une autre démarche possible serait celle qui ne fait pas appel aux tribunaux pour rappeler le gouvernement à l'ordre, mais qui accorde aux résidents de la province le pouvoir de jouer un rôle dans la protection de l'environnement. Cette démarche invite les résidents à intervenir dans le processus de prise de décisions du gouvernement et dans le processus politique plutôt que de recourir au système judiciaire. Les résidents ont ainsi l'occasion de participer à la prise des grandes décisions à répercussions environnementales. Avec cette démarche, on ne passe par les tribunaux qu'en tous dernier recours et alors seulement après s'être assuré que les pouvoirs publics acceptent leurs responsabilités, comme il se doit en vertu de tout processus démocratique.

Le groupe de travail a résolu cette question philosophique concernant le rôle qui revenait au gouvernement comparativement à celui des tribunaux en choisissant d'élaborer la Charte des droits environnementaux selon une approche qui accorde aux résidents le droit d'influer sur le processus démocratique de prise de décisions environnementales. On estimait qu'un droit environnemental tel que ceux prévus dans la *Charte* des droits et libertés causerait trop d'incertitude pendant que les tribunaux passaient en revue les décisions environnementales du gouvernement. Le public, le monde des affaires, le gouvernement et, par-dessus tout, l'environnement même, se ressentiraient de cette incertitude. L'approche retenue par le groupe de travail ne prévoit pas seulement le droit de participer au processus de prise de décisions, mais également certaines responsabilités. Il s'agit d'une approche ayant pour principe fondamental la responsabilisation des pouvoirs publics en ce qui a trait aux décisions prises. Cette notion de responsabilisation des pouvoirs publics fera surface tout au long du rapport et des recommandations.

Le préambule de la Charte des droits environnementaux

Le groupe de travail croit que la Charte ontarienne des droits environnementaux est une mesure législative d'une telle importance que l'on doit y inclure un préambule qui résume la démarche philosophique et l'objectif des réformes.

Ce ne sont pas toutes les mesures adoptées par une assemblée législative qui requièrent un préambule. Le préambule donne à l'Assemblée législative une occasion unique, soit celle de décrire l'objet des réformes contenues dans la loi. Alors qu'on le considère comme faisant partie de la loi, le préambule ne fait pas partie du texte de loi. Le juge dans une très vieille affaire a déclaré que le préambule devait « préciser » le but visé par la loi. Un auteur canadien bien connu (E.A. Driedger, Construction of Statutes, 2nd ed. p. 146) notait : « On peut expliquer dans le préambule l'objet de la loi ou les raisons qui la motivent, et il faut en tenir compte en la lisant ».

S'il régnait encore de la confusion au sujet de la raison d'être et de l'objet du préambule d'une loi, l'article 8 de la *Loi d'interprétation* de l'Ontario se lit comme suit :

> « Le préambule de la loi est réputé en faire partie et sert à en expliquer l'objet ».

Le groupe de travail considère que l'une des pierres angulaires de la philosophie sous-tendant la Charte ontarienne des droits environnementaux est que la responsabilité principale incombe au gouvernement, bien que le gouvernement et le public partagent la responsabilité de l'environnement.

Les gouvernements à tous les échelons, fédéral, provinciaux et municipaux, prennent depuis des années les décisions clés touchant notre environnement. Ces décisions vont de la réglementation des industries à l'élaboration des normes, en passant par la façon dont les décisions relatives aux taxes et impôts sont prises. L'opinion du groupe de travail selon laquelle la responsabilité principale de protéger l'environnement incombe au gouvernement est moins une affirmation de la situation idéale qu'un constat de l'état actuel des choses. Le groupe de travail a établi que la difficulté était de résoudre le fâcheux problème qui survient lorsque le gouvernement n'assume pas convenablement sa part de responsabilités. C'est cette question que le groupe de travail tente de régler dans la Charte ontarienne des droits environnementaux. La protection de l'environnement est une chose dont la responsabilité ne peut être remise seulement entre les mains du public ou seulement entre les mains du gouvernement. Les deux doivent travailler de concert pour protéger l'environnement selon un processus rapide, efficace, ouvert et équitable.

Le groupe de travail recommande que :

- ***le préambule de la Charte des droits environnementaux reconnaisse que le public et le gouvernement doivent viser individuellement et collectivement à protéger notre environnement naturel mais que la responsabilité principale revient au gouvernement.***

La signification du terme environnement

Au tout début des délibérations du groupe de travail, les membres se sont penchés sur le besoin d'en

arriver à une définition claire du terme « environnement » aux fins de la Charte des droits environnementaux. Si l'un des objets de la Charte des droits environnementaux est de reconnaître la responsabilité du gouvernement en matière de protection de l'environnement, qu'est-ce que le gouvernement doit protéger exactement?

Les définitions proposées pour l'environnement allaient de celles qui comprenaient des aspects culturels et sociaux de notre vie à celles qui ne portaient essentiellement que sur l'environnement naturel. Le groupe de travail a étudié les définitions que l'on donnait du terme « environnement » dans d'autres grands textes de loi relatifs à l'environnement, à savoir :

- *Loi sur la protection de l'environnement du Canada* :

  « environnement » désigne les composantes de la planète Terre de même que
  a) l'air, la terre et l'eau,
  b) toutes les couches de l'atmosphère,
  c) toutes les matières organiques et inorganiques de même que les organismes vivants, et
  d) les systèmes naturels de relations qui comprennent les composants dont il est question aux paragraphes a) à c);

- Loi des Territoires du Nord-Ouest intitulée *Environmental Rights Act* :

  « environnement » désigne les composantes de la planète Terre situés dans les Territoires, dont
  a) l'air, la terre, l'eau, la neige et la glace,
  b) toutes les couches de l'atmosphère,
  c) toutes les matières organiques et inorganiques de même que les organismes vivants, et
  d) les systèmes naturels de relations qui comprennent les composants dont il est question aux paragraphes a) à c);

- Loi de l'État du Michigan intitulée *Environmental Protection Act* :

  « l'air, l'eau et les autres ressources naturelles... »

- *Loi sur les évaluations environnementales* de l'Ontario :

  « environnement » s'entend de ce qui suit, selon le cas :

  i) air, terre ou eau;
  ii) végétaux et animaux, y compris l'être humain,
  iii) conditions sociales, économiques et culturelles qui exercent une influence sur la vie de l'être humain ou sur une collectivité,
  iv) bâtiment, ouvrage, machine ou autre dispositif ou chose fabriqué par l'être humain,
  v) solide, liquide, gaz, odeur, chaleur, son, vibration ou radiation qui proviennent, directement ou indirectement, des activités humaines,
  vi) partie ou combinaison de ces éléments, et rapports qui existent entre deux de

ces éléments ou plus

- *Loi sur la protection de l'environnement* de l'Ontario :

  « environnement naturel » désigne l'air, le terrain et l'eau ou toute combinaison ou partie de ces éléments qui sont compris dans la province de l'Ontario.

À ces considérations s'ajoutait la question de savoir si le groupe de travail devait essayer de concevoir une Charte des droits environnementaux qui s'appliquerait aux aspects « intérieurs » de notre environnement, comme « l'air intérieur », de même qu'à l'environnement naturel « extérieur ».

Le groupe de travail a étudié les différentes définitions utilisées dans d'autres juridictions, de même que les évaluations faites par des membres du groupe selon lesquelles les résidents de l'Ontario considéraient que le rôle principal d'une Charte des droits environnementaux était de protéger l'environnement naturel. Le groupe recommande que la Charte ontarienne des droits environnementaux s'applique à l'environnement naturel. La définition du terme environnement naturel doit comprendre l'air, la terre, l'eau, la flore, la faune et les écosystèmes de l'Ontario.

Le groupe de travail recommande que :

- ***aux fins du projet de Charte des droits environnementaux, le terme environnement comprenne l'air, l'eau, la terre, la flore, la faune et les écosystèmes de l'Ontario,***
- ***le terme « air » signifie l'air libre, et non l'air contenu dans un édifice, une structure, une machine, une cheminée, une cheminée industrielle ou un conduit de cheminée,***
- ***le terme « terre » comprenne les marais et les terres recouvertes d'eau à l'exception de l'eau que renferme un édifice, et que***
- ***le terme « eau » comprenne les eaux souterraines.***

Objet de la Charte ontarienne des droits environnementaux

Alors que le préambule d'une loi décrit l'objet de la loi et sert de guide d'interprétation, la clause portant sur l'objet de la loi est un des éléments juridiques essentiels qui influencent expressément l'interprétation de certaines parties de la loi.

Ainsi, si le préambule de la Charte des droits environnementaux reconnaît le partage des responsabilités entre le public et le gouvernement et reconnaît que la responsabilité principale incombe au gouvernement, la clause portant sur l'objet de la Charte des droits environnementaux doit faire état des objectifs de cette réforme législative spécifique.

Si l'on prend pour acquis que le gouvernement a la responsabilité principale de protéger

l'environnement, l'objet de la Charte des droits environnementaux est de protéger, conserver et, dans la mesure du possible, restaurer l'intégrité de l'environnement naturel afin de promouvoir la durabilité de l'environnement pour le bénéfice des générations présentes et futures et de protéger le droit des générations présentes et futures à un environnement sain, tel que décrit dans le projet de Charte.

L'énoncé de l'objet de la Charte renferme plusieurs mots clés - « protéger », « conserver », « restaurer » - qui véhiculent des objectifs plus vastes que le simple fait de mettre un terme à l'atteinte environnementale. Toute Charte des droits environnementaux digne de ce nom doit non seulement protéger l'environnement tel qu'il existe, mais également chercher à préserver certains éléments clés et, dans certains cas, s'il y a eu atteinte, restaurer l'environnement naturel.

Un autre élément essentiel de la clause portant sur l'objet de la Charte des droits environnementaux consiste à reconnaître que ces objectifs de protection, de conservation et de restauration de l'environnement naturel ne s'appliquent pas seulement à ceux qui jouissent aujourd'hui de l'environnement, mais également aux générations futures. C'est cet aspect de la clause portant sur l'objet qui saisit le besoin d'établir un équilibre entre les droits et les responsabilités en vertu d'une Charte des droits environnementaux.

Le groupe de travail a estimé que ces objectifs devaient être :

- d'empêcher, de réduire et de supprimer l'usage, la production et le rejet de polluants qui présentent un risque excessif pour l'intégrité de l'environnement;
- de protéger et de conserver la diversité biologique, écologique et génétique;
- de protéger et de conserver les richesses naturelles, y compris la flore, la faune et les écosystèmes;
- d'identifier, de protéger et de conserver les processus ou les zones dont l'équilibre écologique est fragile; et
- d'encourager une gestion prudente des richesses naturelles.

La clause portant sur l'objet de la Charte des droits environnementaux devrait par conséquent, et par-dessus tout, reconnaître le besoin de protéger, de conserver et, lorsque cela est raisonnable, de restaurer l'intégrité de l'environnement naturel pour le bénéfice des générations présentes et futures.

Le groupe de travail recommande que les objectifs de la Charte des droits environnementaux soient les suivants :

- ***protéger, conserver et, lorsque cela est raisonnable, restaurer l'intégrité de l'environnement;***
- ***assurer la durabilité de l'environnement pour les générations présentes et futures;***
- ***protéger le droit des générations présentes et futures à un environnement sain;***

- *empêcher, réduire et supprimer l'usage, la production et le rejet de polluants qui présentent un risque excessif pour l'intégrité de l'environnement;*
- *protéger, conserver et restaurer la diversité biologique, écologique et génétique;*
- *protéger et conserver les richesses naturelles, y compris la flore, la faune et les écosystèmes;*
- *encourager une gestion saine des richesses naturelles, y compris la flore, la faune et les écosystèmes; et*
- *identifier, protéger et conserver les processus ou secteurs dont l'équilibre écologique est fragile.*

Atteindre les objectifs de la Charte des droits environnementaux

En gardant à l'esprit les principes et les objectifs énoncés dans la partie I de son mandat, le groupe de travail s'est penché sur la conception de la Charte des droits environnementaux en se donnant pour but d'atteindre les objectifs susmentionnés en suivant les trois méthodes suivantes :

i) donner au public des moyens de participer à la prise des grandes décisions environnementales;

ii) faciliter l'accès aux tribunaux afin de protéger l'environnement; et

iii) accroître la protection accordée aux employés qui signalent une atteinte à l'environnement sur leur lieu de travail.

Déclaration des valeurs environnementales d'un ministère

Le groupe de travail désirait mettre au point la meilleure méthode possible pour s'assurer que les objectifs visés par la Charte des droits environnementaux seraient atteints et qu'ils influenceraient le processus gouvernemental de prise de décisions à répercussions environnementales. La Charte ontarienne des droits environnementaux s'appliquera à un certain nombre de ministères ayant des intérêts fort diversifiés en ce qui concerne l'environnement naturel. Les objectifs de la Charte des droits environnementaux, par exemple, peuvent avoir une signification différente pour le ministère des Richesses naturelles de celle qu'ils auront pour le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. Le groupe de travail a étudié les moyens par lesquels il serait possible de mettre en application les objectifs de la Charte des droits environnementaux d'une façon qui soit spécifique à chaque ministère.

De nombreux ministères du gouvernement de l'Ontario ont élaboré des « déclarations de mission » ou des « plans stratégiques », ou leur équivalent, définissant les objectifs du ministère et les méthodes permettant d'atteindre ces objectifs, sur une période donnée. Le groupe de travail croit qu'une déclaration de ce genre s'impose pour chaque ministère en ce qui concerne ses « valeurs environnementales ».

Le groupe de travail recommande que chaque ministère qui prend des décisions ayant ou pouvant

avoir des répercussions sur l'environnement élabore une « déclaration des valeurs environnementales ». Cette déclaration n'a pas besoin d'être exhaustive et devrait répondre à deux grands objectifs : premièrement, elle devrait fournir une déclaration concise indiquant l'incidence que les objectifs de la Charte des droits environnementaux auront sur le processus décisionnel de ce ministère et, deuxièmement, elle devrait intégrer les objectifs de la Charte des droits environnementaux aux considérations dont tient compte le ministère lors de la prise de décisions.

Le groupe de travail reconnaît que les divers ministères tiennent déjà compte d'une variété de facteurs lorsqu'ils prennent leurs décisions, dont des considérations d'ordre social, économique et, dans bien des cas, scientifique. Le groupe de travail ne veut pas que l'on abandonne ces considérations, mais plutôt qu'on y intègre les objectifs de la Charte des droits environnementaux. Cela ne garantira pas l'application des objectifs de la Charte des droits environnementaux à la prise de décisions à répercussions environnementales, mais garantira qu'ils entrent en ligne de compte et, par conséquent, augmentera considérablement les chances de leur mise en application.

Le processus d'élaboration des déclarations des valeurs environnementales des divers ministères devrait être enclenché immédiatement et ne devrait pas être retardé jusqu'à ce que la Charte des droits environnementaux soit adoptée. Le groupe de travail considère l'établissement de ces déclarations comme une priorité.

Impact de la déclaration des valeurs environnementales des ministères

Chaque année, chaque ministère prend des milliers de décisions qui ont des répercussions sur l'environnement. Ces décisions sont le reflet des politiques, règlement et actes. La déclaration des valeurs environnementales du ministère, conçue après consultation des groupes intéressés, devrait influer, de manière descendante, sur les attitudes et, par conséquent, sur les décisions à répercussions environnementales.

Puisque le but de la déclaration des valeurs environnementales n'est pas de veiller à ce que les objectifs de la Charte des droits environnementaux soient intégrés à chaque décision que prendra un ministère mais de s'assurer que les décideurs tiennent compte de la déclaration, il ne fait pas de doute que certaines décisions qui seront prises ne refléteront pas les objectifs de la Charte des droits environnementaux. C'est alors que le groupe de travail estime que la responsabilisation des pouvoirs publics entre en ligne de compte.

Au fil du temps, le public reconnaîtra, en participant à la prise de décisions environnementales, les décisions prises par le gouvernement qui reflètent les objectifs de la Charte des droits environnementaux et celles qui ne le font pas. C'est sur ce point qu'on jugera de la capacité des

gouvernements d'assumer leur responsabilité première qui est de protéger l'environnement.

Le groupe de travail recommande que :

- ***chaque ministère du gouvernement de l'Ontario prenant des décisions ayant ou pouvant avoir des répercussions sur l'environnement élabore une déclaration des valeurs environnementales;***
- ***la déclaration des valeurs environnementales soit établie après consultation du public;***
- ***la déclaration des valeurs environnementales soit une déclaration concise qui intègre les objectifs de la Charte des droits environnementaux aux considérations d'ordre social, économique, scientifique et autres dont le ministère tient déjà compte lors de la prise de décisions environnementales;***
- ***la déclaration des valeurs environnementales soit utilisée par les ministères pour les aider à prendre leurs décisions futures en matière d'environnement;***
- ***les déclarations des valeurs environnementales soient établies le plus tôt possible.***

En gardant à l'esprit le préambule, la définition du terme « environnement » et l'approche adoptée, nous étudierons maintenant les moyens de faciliter la participation du public aux grandes décisions environnementales du gouvernement.

B. PARTICIPATION DU PUBLIC AUX GRANDES DÉCISIONS ENVIRONNEMENTALES DU GOUVERNEMENT

i) LE REGISTRE ENVIRONNEMENTAL

Le gouvernement de l'Ontario, qui comprend de nombreux ministères et des milliers de fonctionnaires, prend chaque année d'innombrables décisions qui ont des conséquences pour l'environnement. Certaines de ces décisions ont relativement peu de répercussions (délivrance de permis de pêche ou de chasse, petit changement apporté à un ventilateur de restaurant, etc.). Par contre, d'autres décisions, comme la délivrance de permis de coupe sur des terres de la Couronne ou l'élaboration de nouvelles normes de qualité de l'eau, sont lourdes de conséquences. Multipliées des centaines de fois, ces décisions déterminent la qualité de notre environnement, et de celui des générations à venir.

Les décisions qui ont des répercussions environnementales se divisent en trois grandes catégories : politiques, règlements et actes. Dans la catégorie des politiques figurent tous les grands programmes, plans, objectifs ou directives élaborés à l'initiative du gouvernement. Ces politiques ne prennent pas nécessairement la forme d'une loi adoptée par l'assemblée législative, bien qu'elles entrent parfois en vigueur en vertu d'une loi. Par exemple, le ministère de l'Environnement a formulé des politiques sur les normes provinciales en matière de gestion des ressources en eau. D'autres politiques ont servi de fondement aux directives sur la désaffectation d'installations et la remise en état de lieux pollués en Ontario. Toutes ces politiques sont représentatives des grands enjeux environnementaux du moment.

Les règlements ont pour but d'assurer l'exécution d'une loi, d'une règle, d'un ordonnance ou d'un arrêté. On a souvent recours aux règlements pour donner force de loi à des décisions environnementales. À l'instar des politiques, les règlements peuvent avoir d'importantes répercussions sur l'environnement. De nombreux règlements ont été adoptés en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*, afin, par exemple, de limiter l'émission de substances polluantes dans l'atmosphère.

Enfin, la dernière catégorie, celles des actes, occasionne le plus grand nombre de décisions. Elle regroupe les permis, les licences, les certificats d'autorisation et les arrêtés d'intervention. Comme on l'a vu plus haut, elle s'étend à des domaines aussi divers que la délivrance de permis de pêche et la construction des cheminées d'usine.

Comme l'indique le chapitre 2, intitulée *Les lois environnementales de l'Ontario en mal de réforme*, la prise de décisions d'ordre environnemental ne se fait pas selon une méthode prévisible, uniforme et certaine. C'est un problème auquel se heurtent non seulement les personnes qui demandent au gouvernement de prendre la décision en question, mais également celles qui seront touchées par cette

décision. Une entreprise qui doit obtenir un certificat d'autorisation, un permis ou une licence pour exploiter une nouvelle installation devrait pouvoir compter sur un processus d'autorisation transparent. Il en est de même pour les résidents du milieu voisin à l'installation projetée. Tous en sortiraient gagnants, et les décisions en seraient d'autant plus réfléchies.

Autre fait à considérer, les décisions n'ont pas toutes la même portée et n'exigent donc pas toutes la même participation du public. Un auteur (Pareto) a noté que la plupart des problèmes résultent d'un petit pourcentage seulement des décisions, qu'elles soient prises par les entreprises privées ou par les pouvoirs publics.

Divers facteurs expliquent la portée relative des décisions d'ordre environnemental :

- les répercussions possibles sur l'environnement,
- l'étendue géographique de ces répercussions (locales, régionales ou sur l'ensemble de la province),
- l'intérêt du public pour ces décisions, et
- l'importance que revêtent les décisions pour le gouvernement et les personnes qu'elles toucheront.

Compte tenu de ce qui précède, soit le genre de décisions que doit prendre le gouvernement, leur nombre et leurs répercussions sur l'environnement et le manque d'uniformité et de transparence du processus de prise des décisions, le groupe de travail a entrepris d'élaborer un programme de participation du public. Ce programme :

- vise à aider le gouvernement dans son action visant à élaborer un processus qui permettrait au public de participer activement aux prises de décisions d'ordre environnemental;
- offre au public la possibilité de contribuer à la qualité de ces décisions;
- instille davantage de certitude et d'uniformité dans le processus de participation du public, et
- veille à ce que les ressources affectées à la participation du public soient canalisées vers les domaines dans lesquels une telle participation est le plus nécessaire : les grandes décisions susceptibles de se répercuter sur l'environnement.

Le registre environnemental

Pour que le public puisse vraiment participer au processus de prise de décisions, il doit être informé en temps opportun de la nature des décisions que comptent prendre le gouvernement. Une fois notifié, le public devrait disposer d'un délai raisonnable pour formuler ses commentaires, dans le cadre d'un processus clair et uniforme.

Le groupe de travail est convaincu qu'il est possible d'atteindre ces objectifs au moyen d'un registre environnemental grâce auquel le public serait informé à l'avance des grandes décisions à répercussions environnementales que songent prendre le gouvernement. Le public pourrait dès lors s'exprimer sur cette décision du gouvernement et, dans certains cas, la contester par droit d'appel.

Le texte qui suit présente plus en détail le registre environnemental.

Le groupe de travail favorise l'emploi d'un registre électronique pour le processus de notification et d'appel de commentaires prévu par la Charte des droits environnementaux. Un tel registre serait constitué d'une banque de données et répertoriant l'ensemble des grandes décisions d'ordre environnemental que compte prendre le gouvernement. Ainsi, chaque projet étudié par le gouvernement serait répertorié, assorti d'une brève description, dans le registre électronique. Le public pourrait y avoir accès de diverses façons, par exemple au moyen d'un ordinateur et d'un modem, ou en se rendant dans les bureaux du gouvernement.

La notification ouvrirait une période bien définie pendant laquelle le public serait en mesure d'exposer son point de vue. Une fois la décision prise, elle serait aussitôt communiquée au public au moyen du registre. Le public pourrait aussi s'enquérir des raisons l'ayant motivée.

Le registre environnemental devrait renseigner sur trois matières principales : politiques, règlements et actes. Chaque matière constituerait un axe autour duquel s'articuleraient les grandes décisions à répercussions environnementales. Une fois portées au registre environnemental, les décisions seraient assujetties à des règles précises quant aux avis donnés au public et aux temps accordés pour les commentaires.

Ce processus ne devrait s'appliquer qu'aux décisions d'ordre environnemental <u>envisagées</u>, c'est-à-dire celles que le gouvernement voudra prendre une fois que la Charte des droits environnementaux entrera en vigueur. Le groupe de travail est d'avis que si le registre environnemental devait enregistrer les décisions déjà prises en matière d'environnement, cela occasionnerait des dépenses astronomiques et d'un intérêt très limité. Le registre aurait donc comme principal objectif d'informer le public des décisions que compte prendre le gouvernement.

Il faudra donc définir clairement la signification de « grandes décisions à répercussions environnementales ». Pour assurer la cohérence et l'efficacité du processus, il faudra aussi veiller à ce que les utilisateurs du registre connaissent à l'avance le genre de décisions qui devraient y être répertoriées.

Cette précision serait atteinte de plusieurs façons :

- en matière de politiques, il sera nécessaire de préciser les projets admissibles ainsi que le degré de discrétion dont disposera le ministère concerné;
- en matière de règlements, il faudrait définir les types de règlements concernés et indiquer quels seront les lois et règlements applicables;
- enfin, il conviendrait de définir les permis, les licences et autres actes envisagés et d'établir une liste précise, pour chaque règlement, des actes importants.

Le groupe de travail propose de classer les permis, certificats, licences et actes de ce genre afin d'assurer la cohérence du processus. Cette classification devrait permettre d'établir les critères de notification et de participation du public, en fonction de la portée des répercussions éventuelles, de l'étendue géographique de ces répercussions et du degré d'intérêt des particuliers et de la province par rapport à la décision envisagée. Le public aura ainsi le loisir de participer activement aux prises de décisions susceptibles de se répercuter sur l'environnement.

Le groupe de travail propose les définitions générales suivantes.

Politiques

Le terme « politique » recouvre les grands programmes, plans et objectifs, ou les grandes directives que compte adopter le gouvernement. Il est proposé que la Charte des droits environnementaux ne s'applique qu'aux politiques qui ont, ou sont susceptibles d'avoir, des répercussions environnementales importantes et que le ministre responsable de la politique en question estime devoir nécessiter l'apport du public.

Seraient expressément exclues :

- les politiques de nature purement administrative;
- les politiques d'ordre financier, y compris, par exemple, les subventions et les prêts;
- les politiques issues de situations d'urgence et dont la mise en oeuvre ne saurait attendre les commentaires du public.

Toute modification des politiques en vigueur serait assujettie aux dispositions de la Charte des droits environnementaux au cas où elle risquerait d'entraîner d'importantes répercussions environnementales. En tel cas, seule la modification ferait l'objet d'un examen, et non pas la politique dans son ensemble. Le ministre pourrait toutefois en décider autrement.

Aux fins de l'utilisation du registre environnemental, la définition des politiques comprendrait les directives, les objectifs et les critères environnementaux servant à lutter contre la pollution ou la dégradation de l'environnement. Les normes seraient les limites admissibles des substances polluantes rejetées dans l'environnement ou la dégradation admissible, tels que le définissent les règlements. Les normes relèvent donc des procédures établies en matière de règlements.

Règlements

Le registre environnemental doit informer le public sur les règlements ou les modifications apportées à un règlement en vigueur qui sont susceptibles d'avoir d'importantes répercussions sur l'environnement. Seraient expressément exclus les règlements :

- de nature purement administrative;
- d'ordre financier;
- issus de situations d'urgence et dont la mise en application ne saurait attendre les commentaires du public.

Actes

Aux fins du registre environnemental, le terme « acte » désigne les permis, les licences, les certificats d'autorisation, les arrêté d'intervention ou autre mandat de ce genre, délivrés, en vertu d'une loi, afin d'empêcher la pollution ou la dégradation de l'environnement. Seuls les actes importants, expressément désignés par les règlements pris en application de la Charte, seraient répertoriés dans le registre environnemental. Chaque acte ferait l'objet d'une classification établissant le niveau de participation du public. Les critères de classification sont exposés plus loin dans le rapport.

Les modifications apportées aux actes en vigueur seraient assujetties aux dispositions de la Charte des droits environnementaux dans la mesure où elles seraient susceptibles de changer la portée environnementale de l'acte lui-même.

Exceptions

i) <u>Dispositions législatives portant sur la participation du public</u>

Il est recommandé que l'on n'ait pas recours au registre environnemental dans le cas de décisions prises en vertu d'une loi déjà en vigueur si cette loi comporte des dispositions relatives à la participation du public qui soient, pour l'essentiel, conformes à la Charte des droits environnementaux. Ceci correspond au point de vue du groupe de travail selon lequel la Charte des droits environnementaux ne doit pas faire double emploi avec des exigences légales en matière de participation du public à chaque étape d'un processus d'autorisation, ni venir s'y superposer.

Il est proposé que les dispositions relatives à la consultation du public que renferment les lois déjà en

vigueur soient considérées comme conformes aux normes de la Charte des droits environnementaux si le ministre chargé de l'application de la loi en question établit que le régime de participation du public respecte, pour l'essentiel, le niveau de consultation du public exigé par la Charte des droits environnementaux vis-à-vis de la politique, du règlement ou de l'acte en question.

Il convient d'établir deux autres cas précis où le régime de participation du public prévu par la Charte des droits environnementaux ne s'appliquera pas. Il est recommandé que les dispositions relatives au registre environnemental ne soient pas applicables si :

- l'on a recours à des actes pour mettre en oeuvre une décision prise dans le cadre d'un processus de consultation s'étant déroulé devant une instance indépendante;
- l'on a recours à des actes conformément à des décisions prises en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales.*

Le groupe de travail estime que les personnes qui font la demande d'un permis, d'un certificat d'autorisation ou d'un acte de ce genre ne devraient pas franchir deux fois les mêmes obstacles. La consultation du public par rapport à la délivrance d'un acte requis pour la mise en oeuvre d'un projet déjà approuvé dans le cadre d'un processus de consultation qui a eu lieu devant une instance indépendante rendrait la prise de décision inutilement complexe et coûteuse, et entraînerait systématiquement des retards. Par ailleurs, les décisions prises par le biais d'une telle approche risqueraient de manquer de cohérence. Des valeurs tendant à la protection de l'environnement et allant dans le même sens que la Charte des droits environnementaux devraient être présentes dès le stade initial d'élaboration de la décision, et le demeurer jusqu'à celui de la délivrance d'actes précis. Les recommandations précédentes portant sur l'application des déclarations des valeurs environnementales de chaque ministère à la prise de décisions par le gouvernement ainsi que sur le rôle du Commissaire à l'environnement (Chapitre 3, section B-ii) devraient aider à atteindre cet objectif.

On s'attend en outre à ce que les lois environnementales soient rendues petit à petit conformes aux dispositions de la Charte des droits environnementaux relatives à la délivrance d'actes (Chapitre 3, section B-iv - Demande d'examen).

L'intégration du régime de participation du public de la Charte des droits environnementaux au processus de consultation de la *Loi sur les évaluations environnementales* présente un problème particulier. Cette loi prévoit maintenant une grande participation du public avant l'approbation des entreprises auxquelles elle s'applique. La participation du public prévue par la Loi fait actuellement l'objet d'un examen en profondeur. Le Comité consultatif des évaluations environnementales devrait remettre incessamment à la ministre de l'Environnement un rapport détaillé sur le plan de réforme. À

cet égard, le groupe de travail estime que ses recommandations ne sauraient remplacer les années de travail qu'à consacrées le Comité consultatif des évaluations environnementales.

Étant donné que la *Loi sur les évaluations environnementales* prévoit déjà une vaste participation du public, le groupe de travail considère que les décisions qui devront être prises pour mettre en oeuvre des entreprises approuvées en vertu de la Loi seront essentiellement conformes aux exigences minimales de la Charte des droits environnementaux. Par conséquent, la délivrance d'actes en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales* ne sera pas assujettie aux exigences de la Charte des droits environnementaux relatives à la participation du public.

Les exemptions en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales*, ces exemptions étant accordées para ordonnance ou règlement, sans généralement nécessiter de préavis ni de consultation du public, seraient assujetties aux exigences de la Charte des droits environnementaux relatives à la participation du public.

ii) <u>Situations d'urgence</u>

Aux fins de la Charte des droits environnementaux, il y a urgence lorsqu'il existe un risque :

a) d'atteinte à la santé ou à la sécurité d'une personne quelconque,

b) d'atteinte, ou un risque immédiat d'atteinte, à la qualité de l'environnement naturel dans le cadre de n'importe quelle utilisation pouvant en être faite, ou

c) de dégâts ou de dommages, ou un risque immédiat de dégâts ou de dommages, à un bien.

Il est recommandé que les décisions amenées par une situation d'urgence figurent dans le registre environnemental, mais que celui-ci n'ait sur elles aucune autre incidence. Les mesures d'urgence sont généralement irréversibles et ne peuvent être limitées dans le temps ou annulées par une décision ultérieure. Dans les cas d'urgence, les actes visent généralement à maîtriser un danger immédiat. Ils ne sont habituellement pas destinés à remplacer une stratégie à long terme. En fait, ils se traduisent souvent par des mesures (par exemple des études) qui favorisent l'adoption de stratégies à long terme, et donc la délivrance des actes nécessaires. Toutefois, toute stratégie à long terme ainsi mise au point serait assujettie aux exigences de la Charte des droits environnementaux en ce qui concerne la participation du public par le biais des actes nécessaires à sa mise en oeuvre.

Prenons l'exemple des mesures d'urgence mises en oeuvre pour combattre l'incendie qui a ravagé le dépôt de pneus de Hagersville et limiter les dégâts environnementaux. Les mesures prises étaient, à toutes fins pratiques, irréversibles. L'imposition d'une limite à la durée des actes délivrés en la circonstance n'aurait eu aucun sens puisque les actes ne s'appliquaient qu'à des mesures d'urgence. Une fois l'urgence écartée, une planification à long terme, faite avec le concours du public et

conformément aux exigences de la Charte des droits environnementaux, s'imposerait, de même que la délivrance d'actes pour remettre le lieu en état.

Il faut noter que les politiques, les règlements et les actes présentés au public devront d'abord avoir été élaborées par le gouvernement après consultation de la déclaration des valeurs environnementales du ministère concerné. Les décisions envisagées doivent par conséquent tenir compte des objectifs de la Charte des droits environnementaux faisant partie de la déclaration des valeurs environnementales. Le public pourra alors étudier le projet à la lumière de cette déclaration.

Ceci soulève la question de l'application de la Charte des droits environnementaux et de l'utilisation du registre environnemental pour l'ensemble des décisions du gouvernement. Comme nous l'avons signalé au début du présent document, plusieurs ministères prennent des décisions susceptibles de se répercuter sur l'environnement. Le registre environnemental ne serait donc pas réservé aux politiques, règlements et actes émanant du ministère de l'Environnement. Le ministère des Richesses naturelles et le ministère du Développement du Nord et des Mines délivrent aussi de nombreux actes de ce genre. Le système de classification des actes s'appliquera donc petit à petit à plusieurs ministères (voir chapitre 5 - Gestion de la transition).

Registre électronique

La responsabilité du registre environnemental doit être confiée à un ministère en particulier. Une personne serait également chargée d'en assurer le fonctionnement et c'est à elle que seraient d'abord adressées les demandes de renseignements.

Le registre environnemental permettrait aux personnes intéressées de recevoir notification des grandes décisions environnementales du gouvernement. Le système ferait sans doute appel à l'électronique et le public en aurait accès de diverses façons. Certaines personnes manifesteront sans doute beaucoup d'intérêt pour le registre et voudront par conséquent s'y abonner. Pour certaines décisions, la notification serait automatique, tandis que pour d'autres, elle se ferait sur demande.

Prenons l'exemple d'un groupe d'écologistes qui désire être tenu au courant de toues les décisions relatives aux émissions atmosphériques ou aux terres marécageuses. Ce groupe trouverait sans doute profitable de s'abonner au registre environnemental pour être systématiquement informé des politiques, des règlements et des actes les concernant. Il pourrait en outre définir son champ d'intérêt en précisant, par exemple, le secteur géographique ou le secteur industriel qui l'intéresse.

Un ministère particulier serait chargé des tâches générales d'exploitation du logiciel. Les ministères participants auraient la responsabilité de mettre à jour leurs données et d'affecter des personnes

ressources. Chaque ministère serait relié directement au registre, afin de mettre à jour ou de récupérer à souhait les données à des fins de gestion.

Le responsable du registre environnemental serait également à la disposition du public et du personnel des ministères pour répondre à leurs questions. S'il est jugé faisable ou souhaitable de percevoir des droits d'utilisation, c'est également au responsable du registre qu'en reviendrait la responsabilité.

Le groupe de travail n'a pas formulé de recommandation quant à la perception de droits d'utilisation, y compris, le cas échéant, qui devrait percevoir ces droits. Il laisse aux maîtres-d'oeuvre de la Charte le soin de prendre cette décision, mais désire toute de même faire quelques observations.

Il serait possible de financer le coût du registre en percevant des droits d'utilisation de la part des demandeurs, des abonnés et des ministères. Il convient toutefois d'établir la faisabilité d'un tel régime et de tenir compte particulièrement des facteurs suivants :

- En général, des droits sont perçus pour la délivrance de permis de certificats d'autorisation et d'autres actes de ce genre. Les droits perçus expressément pour financer le registre de la Charte des droits environnementaux devraient s'ajouter aux droits perçus actuellement, la perception étant assurée par le ministère responsable. Il faudrait en outre garantir, par un moyen à déterminer, que le responsable du registre, puisse récupérer des droits perçus.
- Il est recommandé que l'on instaure un type quelconque de droit d'utilisation afin de décourager autant que possible les consultations non justifiées. On pourrait exiger des frais d'abonnement, qui seraient probablement perçus une fois par an. Toutefois, si l'on ne percevait pas de droit auprès des utilisateurs occasionnels du système, cela pourrait inciter les gens à ne pas s'y abonner. La perception de droits pour consultation occasionnelle serait toutefois beaucoup plus difficile à administrer et pourrait être non rentable.
- Comme les ministères utiliseront le registre, il faudra songer à leur facturer leur temps d'utilisation (ou de leur imposer une comptabilité d'exploitation), sans préjudice des droits perçus auprès des requérants et des abonnés.

Pendant que le groupe de travail étudiait cette question, le ministère de l'Environnement a présenté, le 12 mai 1992, un plan de perception de droits de délivrance de certificats d'autorisation aux entreprises commerciales et industrielles en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement* ou de la *Loi sur les ressources en eau.* Le Ministère prévoit que ces droits pourraient s'élever à un million de dollars pour l'exercice en cours, et davantage en 1993-1994. Le groupe de travail suggère que l'on adopte, un système de financement relativement simple, rentable et convivial, qui serait mis au point pendant l'étape de conception du registre.

Notification

Une fois qu'une décision est portée au registre environnemental, elle devrait satisfaire à certaines exigences minimales en ce qui concerne la notification du public et les appels de commentaires. Les besoins varieraient selon qu'il s'agisse de politiques, de règlements ou d'actes.

Les exigences minimales en ce qui concerne la participation du public aux grandes décisions environnementales seraient les suivantes :

- notification dans le registre environnemental de toute décision envisagée,
- délai de 30 jours permettant au public de formuler des commentaires, et
- dans le cas où l'on aura reçu des commentaires, publication de la décision finale, assortie d'une explication succincte de la façon dont il a été tenu compte des commentaires.

Le groupe de travail estime que la notification et l'appel de commentaires soient donnés une seule fois dans le cadre du processus de participation du public. La notification permet de porter à la connaissance du public la décision envisagée et de donner aux personnes intéressées la possibilité de présenter leur point de vue. Si le public manifeste un intérêt suffisant, il aura alors d'autres occasions de faire des commentaires, et le ministère responsable veillera à ce que le requérant ait répondu de manière satisfaisante aux préoccupations du public avant de délivrer l'acte.

On propose d'accorder aux parties intéressées un délai d'une durée minimale de 30 jours à partir de la date de notification afin qu'elles puissent formuler leurs commentaires. Le ministre responsable serait habilité à accorder un délai plus long s'il le juge souhaitable.

La notification devrait comprendre les renseignements suivants :

- dans le cas d'un acte délivré au secteur privé, le nom et l'adresse du demandeur;
- une explication succincte de la politique, du règlement ou de l'acte;
- le nom, le numéro de téléphone et l'adresse de la personne-ressource au sein du ministère responsable;
- l'endroit où se trouvent les installations visées par la demande;
- le pouvoir légal en vertu duquel la décision est prise.

Dans le cas d'une politique ou d'un règlement, il est recommandé que la notification ait lieu au plus tard au moment où le projet de politique ou de règlement est prêt à être publié pour recevoir les commentaires du public. La notification devrait être donnée plus tôt si le ministre responsable le juge approprié.

Dans le cas d'un acte délivré pour un projet du secteur privé ou du secteur public la notification devrait se faire au plus tard lorsque le ministère responsable reçoit la demande, remplie en bonne et due forme. Le groupe de travail recommande toutefois d'émettre la notification à un stade antérieur du processus afin de permettre aux parties intéressées de présenter leur point de vue aussi efficacement que possible. On pourra favoriser un traitement accéléré lorsque le demandeur procède tôt à la notification. Les grandes lignes de ce traitement sont présentées plus loin, à la section intitulée *Traitement accéléré*.

Lorsque le gouvernement provincial songe à délivrer un acte tel qu'un arrêté d'intervention en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*, il devrait se conformer aux mêmes dispositions que celles imposées au secteur privé. Dans de tels cas, la notification doit avoir lieu au plus tard dès qu'un acte provisoire est prêt à être publié pour recevoir les commentaires du public. Le ministre responsable serait habilité à ordonner la notification à un stade antérieur s'il le juge approprié.

Une fois la notification donnée, il revient aux abonnés de manifester leur intérêt.

Il faut par ailleurs bien comprendre que le registre environnemental ne pourra pas toujours satisfaire à l'ensemble des exigences de notification, étant donné :

- qu'il est irréaliste de s'abonner au registre afin d'être notifié des travaux susceptibles d'être réalisés dans un avenir incertain, et
- que dans de nombreux cas, une notification doit comprendre une somme considérable d'information afin que le particulier à qui elle s'adresse puisse se prononcer en connaissance de cause.

Dans un tel contexte, le registre environnemental doit fournir un minimum d'information. Dans certains cas, il se peut que l'on doive recourir à une notification plus étoffée parce que le type de décision envisagée l'exige. Le texte de loi régissant la délivrance d'un acte comporte généralement les dispositions nécessaires à cet égard, qui pourraient porter sur une notification par voie postale, au moyen de dépliants ou d'autres façons.

Formulation de commentaires

Il convient de garantir au public, le droit de présenter des commentaires écrits au sujet de toute décision envisagée. Dans les cas où des commentaires auraient effectivement été reçus, un document présentant les raisons motivant la décision et la façon dont il aurait été tenu compte des commentaires lors de la prise de décision serait préparé et communiqué à toutes les parties intéressées. Il n'est pas recommandé de publier un tel document si aucun commentaire n'a été reçu, étant donné que cela

représente un investissement considérable et que les résultats ne présentent qu'un intérêt limité.

La demande et la documentation seraient mises à la disposition des personnes intéressées, soit dans les bureaux du ministère responsable, soit par voie postale, selon les critères de la politique, du règlement ou de l'acte en question.

Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée

En mettant l'information présentée par les demandeurs à la disposition du public, on doit tenir compte de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. En principe, l'information provenant d'un tiers ne peut bénéficier de la protection contre la divulgation prévue par les dispositions de la Loi, à moins qu'elle ne soit expressément invoquée par la personne ayant fourni l'information au gouvernement.

Après dépôt d'une demande d'information en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et de la documentation à l'appui, et avant toute divulgation de l'information demandée, ladite information doit être examinée attentivement afin d'établir si sa divulgation serait contraire aux dispositions de la Loi. En général, les personnes qui donnent de l'information au gouvernement invoquent leur droit à la non-divulgation lorsqu'il est raisonnable de s'attendre à ce que la divulgation de cette information leur fasse du tort. En fait, certains peuvent aller jusqu'à soutenir que l'intention même qu'a la personne d'entreprendre des travaux pourrait ne pas être divulguée. Le gouvernement a pour habitude de respecter les demandes de confidentialité faites par les requérants à l'égard de l'information provenant de tierces personnes, étant donné que cela est souvent nécessaire pour obtenir une communication complète de l'information et atteindre l'ensemble des objectifs visés par la réglementation.

D'une manière générale, les personnes qui fournissent de l'information au gouvernement ne seraient pas autorisées à restreindre l'accès à l'ensemble de l'information, bien que la décision en la matière puisse être du ressort du Commissaire à l'accès à l'information. Une partie de leur demande pourra être divulguée. En cas de désaccord entre le ministère responsable, la personne qui demande qu'on lui communique l'information et la personne qui fournit cette information, il pourrait être nécessaire de procéder à une nouvelle notification du demandeur et du fournisseur et de leur donner la possibilité d'exposer leur point de vue. En définitive, la question pourra être renvoyée devant le Commissaire à l'accès à l'information. Ce dernier pourra alors ordonner la divulgation de l'information si l'intérêt public l'emporte sur le besoin de confidentialité, ou s'il apparaît que la non-divulgation ne se justifie pas. Ce processus peut demander beaucoup de temps, mais il est néanmoins nécessaire pour assurer la protection du demandeur et limiter la responsabilité du gouvernement.

Lorsque la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* est susceptible d'entrer en ligne de compte, il est recommandé que les ministères utilisent un dossier de demande de délivrance en trois parties :

- Partie A - automatiquement mise à la disposition du public;
- Partie B - information pouvant ne pas être divulguée en vertu des règles de non-divulgation de l'information provenant de tierces personnes;
- Annexes - information supplémentaire à l'appui de la demande.

Dans les cas où la confidentialité serait nécessaire, on demanderait aux personnes fournissant de l'information au gouvernement d'indiquer, au moment du dépôt de leur demande, les sections de la partie B et des annexes qu'elles souhaitent voir exemptes de divulgation en vertu de la Loi. La divulgation de ces portions ne pourrait se faire sans qu'on ne procède au préalable à l'examen prévu par la Loi.

À l'heure actuelle, par exemple, le ministère de l'Environnement reçoit chaque année environ 400 demandes invoquant la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, dont près de 50 se rapportent à un certificat d'autorisation.

Politiques

Dans le cas d'un projet de politique, il faudrait donner la notification et accorder au public un délai de

30 jours pour formuler ses commentaires avant l'adoption officielle de ladite politique. Cette notification pourra être faite au moment où le texte provisoire de la politique sera prêt à être soumis à l'examen du public. Dans certains cas, la publication de ce texte pourra s'accompagner d'un document de travail visant à faciliter la tâche du public.

Le ministre responsable doit être habilité à informer le public d'autres façons, notamment au moyen d'annonces, en prolongeant les délais accordés au public pour formuler ses commentaires, de journées portes ouvertes et d'assemblées publiques.

Le ministre serait tenu de prendre toutes les mesures utiles pour que les commentaires du public soient pris en considération au moment de la prise de décision (article 20 de la Charte des droits environnementaux).

<u>Règlements</u>

La marche à suivre pour les règlements devrait être similaire à celle concernant les politiques. Un avis d'intention de réglementer pourrait être donné. La notification doit prévoir un délai d'au moins

30 jours pour les commentaires du public avant la mise en vigueur du règlement. Le ministre doit porter la notification au registre si le projet de règlement est susceptible d'avoir des répercussions importantes sur l'environnement (article 14 de la Charte).

Une déclaration réglementaire sur les impacts environnementaux serait en outre exigée le cas échéant; elle contiendrait les renseignements suivants :

- l'énoncé des objectifs du projet de règlement;
- l'évaluation préliminaire des répercussions économiques et environnementales du projet de règlement; et
- les raisons qui ont motivé le choix du règlement au lieu d'une autre solution pour atteindre l'objectif visé.

Le public pourrait consulter la déclaration en s'adressant au ministère responsable, mais pourrait ne pas être exigée si le ministre juge qu'elle n'a pas lieu d'être.

Comme dans le cas des politiques, le public devrait pouvoir prendre connaissance d'un règlement avant l'achèvement de sa rédaction. Dans ce cas, l'avis d'intention de réglementer serait préparé selon les directives du ministre, et la consultation aurait lieu selon une marche à suivre similaire à celle prévue pour des politiques comparables.

Actes

Le groupe de travail recommande d'établir quatre catégories d'actes pour établir le niveau de participation du public au processus de prise de décision. Ces catégories correspondraient aux niveaux de participation suivants :

Catégorie I	Notification et commentaires
Catégorie II	Notification et commentaires approfondis
Catégorie III	Audience au choix du ministère - négociation de l'acte
Catégorie IV	Audience obligatoire

Ces catégories visent à constituer une échelle progressive de participation du public allant de la simple notification et formulation de commentaires au moyen du registre à la grande audience publique devant une instance indépendante. Cette marche à suivre, si elle était appliquée à toutes les grandes décisions environnementales garantirait un processus de prise de décisions uniforme et cohérent (alinéas 76.1)i)j)k)l)m) de la Charte).

Critères

La mise au point des quatre catégories d'actes répondait au besoin d'un cadre conceptuel pouvant servir à déterminer la portée de la décision, et donc le niveau de participation du public. À cette fin, on suggère d'avoir recours aux quatre critères suivants :

a) importantes répercussions possibles sur l'environnement;
b) étendue géographique de ces répercussions (c'est-à-dire répercussions locales, régionales ou provinciales);
c) intérêt du public envers la décision envisagée (au plan local, régional ou provincial);
d) intérêt de la décision envisagée du point de vue des politiques provinciales.

a) Répercussions possibles

La Charte des droits environnementaux s'applique uniquement aux actes susceptibles d'avoir d'importantes répercussions sur l'environnement. Dans de nombreux cas, il est possible que les répercussions soient importantes. Dans d'autres cas, les répercussions sur l'environnement sont indiscutables et peuvent être réduites, mais pas entièrement évitées. Les quatre catégories ont été constituées afin de tenir compte de toutes ces possibilités.

b) Étendue des répercussions

Le secteur géographique susceptible d'être touché par une entreprise peut être très localisé, mais les effets de l'entreprise peuvent aussi être ressentis au plan régional, voire provincial. Les répercussions locales sont celles qui touchent seulement les voisinages du lieu de l'entreprise et s'étendent très peu au-delà. Sont des répercussions régionales celles susceptibles de toucher des secteurs bien au-delà du voisinage immédiat du lieu qui peuvent s'étendre à plus d'une collectivité ou d'une municipalité. Sont des répercussions provinciales, celles susceptibles de s'étendre au-delà de la municipalité locale.

c) Intérêt du public

L'intérêt dont fait preuve le public envers un acte proposé est un important facteur lorsqu'il faut décider du niveau de consultation nécessaire. On considère qu'un intérêt local s'étend au-delà du voisinage immédiat du site, mais qu'il ne dépasse pas les limites de la collectivité. Un intérêt régional est un intérêt qui déborde le cadre de la collectivité locale mais demeure, dans une large mesure, dans celui de la municipalité locale. On considère qu'il y a intérêt provincial lorsque l'intérêt du public déborde le cadre de la municipalité locale.

d) Intérêt du point de vue des politiques provinciales

D'une manière générale, plus l'entreprise et ses répercussions possibles sont grandes, plus l'intérêt du gouvernement provincial envers la décision à prendre sera grand. Par exemple, l'installation d'une petite chaudière de chauffage résidentiel présente généralement peu de conséquences. Par contre l'aménagement d'un incinérateur de déchets hospitaliers est lourd de conséquences. Toutefois, il arrive également que le gouvernement provincial manifeste un grand intérêt pour des situations ayant des répercussions environnementales directes nettement moins importantes.

Catégorisation des actes à l'aide des critères

Le niveau de participation du public doit correspondre aux conséquences possibles d'une décision pour l'environnement. Le choix de la catégorie reposerait sur une évaluation équilibrée de chacun des quatre critères. D'une manière générale, un seul critère ne saurait entraîner le choix d'une quelconque catégorie. Par exemple, un grand intérêt manifesté par le public pour une activité n'ayant que des répercussions locales ne devrait pas être considéré comme justifiant automatiquement la tenue d'une audience publique. Les audiences coûtent cher et doivent être réservées aux décisions susceptibles d'avoir de graves répercussions sur l'environnement.

Le tableau n° 1 résume les critères tels qu'ils s'appliquent à chacune des quatre catégories de participation du public.

TABLEAU I
ACTES - CATÉGORIES DE PARTICIPATION DU PUBLIC
CRITÈRES

CRITÈRES	*CATÉGORIE*			
	I	**II**	**III**	**IV**
Répercussions sur l'environnement	Les répercussions possibles se produisent rarement - les mesures visant à en limiter la portée sont au point et efficaces	Risque de répercussions prouvé mais se vérifiant rarement - les mesures visant à limiter la portée des répercussions sont au point et efficaces	Risque de répercussions prouvé nécessitant la prise de mesures d'ampleur modérées à importantes	Risque de répercussions prouvé nécessitant la prise de mesures modérées à importantes
Étendue géographique des répercussions	Portée locale	Portée locale	Portée régionale	Portée régionale ou provinciale
Intérêt de la part du public	Limité - se limite généralement au voisinage immédiat	Éventuellement important - peut déborder le cadre du voisinage immédiat	Éventuellement important - peut déborder le cadre de la collectivité locale	Éventuellement important - généralement au niveau de la province
Intérêt de la part du gouvernement provincial	Faible	Faible à modéré	Modéré à élevé	Élevé

Actes ne tombant pas sous le coup du projet de loi

Il peut être utile de dire un mot des actes qui ne sont pas assujettis aux dispositions de la Charte des droits environnementaux. Cette catégorie comprend les actes délivrés conformément à des lois qui ne sont pas prescrites ou qui représentent un sous-groupe d'une loi prescrite dont les répercussions environnementales seraient négligeables. Il s'agit d'ordinaire d'actes répondant aux critères suivants :

- il y a peu de chances qu'ils entraînent des répercussions environnementales importantes, ou l'expérience a montré qu'elles se produisent rarement;
- les répercussions sont surtout locales et ne dépassent normalement pas les limites de la propriété du demandeur;
- l'intérêt du public est relativement faible et se limite généralement au voisinage immédiat;
- le type d'entreprise concerné n'a que peu, voire pas d'intérêt, du point de vue des politiques de la province.

Entrent dans cette catégorie les certificats d'autorisation de réseaux d'égouts d'une capacité inférieure à 4 500 litres par jour délivrés en vertu de la partie VIII de la *Loi sur la protection de l'environnement.*

Catégories d'actes

<u>Catégorie I - Notification et commentaires</u>

Il est recommandé que la catégorie I comprenne tous les actes répondant aux critères suivants :

- il y a des risques de répercussions environnementales importantes, mais l'expérience a montré que ces risques ne se vérifient généralement pas et qu'il est possible de prendre des mesures de routine dont l'efficacité ne fait pas de doute;
- les répercussions sont surtout locales et elles peuvent faire l'objet d'un examen approprié au niveau municipal;
- l'intérêt du public est relativement faible et se limite généralement au voisinage immédiat ou à la collectivité locale;
- le type d'entreprise en question ne présente qu'un intérêt relativement faible du point de vue des politiques provinciales.

Dans de tels cas, le ministre responsable doit assurer un degré minimum de notification et de commentaire.

Entrent dans cette catégorie les certificats d'autorisation de réseaux d'égouts d'une capacité supérieure à 4 500 litres par jour délivrés en vertu de la Partie VIII de la *Loi sur la protection de l'environnement.*

[NOTA : il n'est pas recommandé d'assujettir aux dispositions de la Charte des droits environnementaux l'ensemble des 40 000 autorisations portant sur des systèmes (fosses septiques) qui sont accordées en vertu de la partie VIII de la Loi sur la protection de l'environnement, étant donné que :

- *la grande majorité d'entre elles ne présentent qu'un intérêt et des risques de répercussions locaux;*
- *il est préférable que ces autorisations fassent l'objet d'un examen au niveau municipal;*
- *chacune des décisions ne présente qu'un intérêt relativement faible du point de vue de la Province;*
- *les problèmes écologiques liés aux répercussions cumulées de nombreux systèmes installés à proximité les uns des autres sont plus facilement réglés par le biais du processus de planification de l'utilisation du sol.]*

La Charte des droits environnementaux doit donner au ministre responsable le pouvoir de transférer des actes de la catégorie I à la catégorie II au cas où il recevrait des commentaires établissant clairement que des répercussions importantes vont avoir lieu, ou que l'entreprise suscite de vives préoccupations auprès d'une proportion importante du public. Le transfert d'actes de catégorie I à une catégorie supérieure à la catégorie II n'est pas recommandé, étant donné que l'acte en question ne présente qu'un intérêt local et qu'il ne peut avoir que des répercussions locales, par définition.

<u>Catégorie II - Notification et commentaires approfondis</u>

Il est recommandé que la catégorie II comprenne tous les actes répondant aux critères suivants :

- il y a des risques de répercussions environnementales importantes, mais l'expérience a montré que ces risques ne se vérifient généralement pas et qu'il est possible de prendre des mesures de routine dont l'efficacité ne fait pas de doute;
- on peut considérer que les répercussions sont d'une portée principalement locale et ils peuvent faire l'objet d'un examen au niveau municipal;
- l'intérêt du public peut être relativement élevé, dépassant éventuellement le cadre du voisinage immédiat;
- le type d'entreprise en question présente un intérêt faible ou modéré du point de vue des politiques provinciales.

Entrent dans cette catégorie les arrêtés du directeur visant des mesures préventives en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la protection de l'environnement*, dans les cas où la nature de l'entreprise ou les risques de déversement d'un contaminant justifient les craintes d'une atteinte réelle à l'environnement.

Le ministre responsable peut décider d'organiser des activités supplémentaires dans le cadre du

processus de participation du public. Il peut s'agir de l'une ou de plusieurs des activités suivantes :

- journées portes ouvertes;
- assemblées publiques;
- nomination d'un médiateur à l'environnement, si les parties y consentent;
- renvoi de la question devant une instance locale et indépendante, qui formulera des recommandations visant à résoudre le conflit entre le demandeur et les autres parties intéressées de la localité, à la condition que ces recommandations respectent les normes minimales de protection de l'environnement établies par le ministre responsable;
- des « solutions de rechange au règlement de conflits ».

On n'a prévu aucune possibilité de transfert des actes de catégorie II à la catégorie I ou à la catégorie III. La catégorie II est exclusivement réservée aux actes ne nécessitant pas l'organisation d'une audience, étant donné qu'ils ne présentent qu'un intérêt local ou régional.

<u>Catégorie III - Audience au choix du ministère</u>

D'une manière générale, la catégorie III devrait comprendre les actes visant à réglementer les entreprises correspondant aux critères suivants :

- risques prouvés de répercussions environnementales importantes nécessitant la prise de mesures de portée moyenne ou considérable permettant d'éviter que ces risques se vérifient;
- répercussions de portée régionale et examen local normalement insuffisant;
- possibilité d'un vif intérêt manifesté par une large proportion du public, qui déborde généralement le cadre de la collectivité locale;
- le type d'entreprise en question présente un intérêt modéré ou élevé du point de vue des politiques provinciales.

On suggère que cette catégorie soit réservée aux actes qui sont déjà susceptibles de faire l'objet d'une audience au choix du ministre, sous réserve de toute modification décidée ultérieurement par un ministère dans le cadre de la mise en application de la Charte des droits environnementaux. Étant donné les frais énormes que représente la tenue d'une audience, toute décision d'accroître le nombre d'actes susceptibles de faire l'objet d'une audience devra être prise après mûre réflexion.

Entrent dans cette catégorie les certificats d'autorisation de stations d'épuration des eaux d'égout délivrés en vertu de l'article 53 et du paragraphe 1) de l'article 55 de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, lorsque la station débute ou est élargie sur le territoire d'une seule municipalité et ne fait par ailleurs l'objet d'aucune autorisation de portée générale.

Il est recommandé que cette catégorie comporte les mêmes règles que celles de la catégorie II en ce

qui concerne la participation du public, à ceci près que le ministre responsable pourra exiger des participants à une audience éventuelle qu'ils se prêtent à une médiation préalablement au renvoi devant l'instance choisie. Le médiateur conseillerait le ministre responsable quant aux questions posant réellement problème, ce qui permettrait de limiter l'ampleur de l'audience. Il conviendra d'agir en liaison avec les responsables du projet d'amélioration du programme d'évaluation environnementale, de façon à assurer la cohérence de ces activités.

Catégorie IV - Audience obligatoire

Il est recommandé que la catégorie II comprenne tous les actes répondant aux critères suivants :

- risques prouvés de répercussions environnementales importantes nécessitant la prise de mesures d'ampleur modérée ou importante pour éviter que ces risques se vérifient;
- les répercussions de portée régionale ou provinciale et les examens locaux seraient probablement insuffisants;
- possibilité d'un vif intérêt manifesté par une large proportion du public, généralement à l'échelle régionale ou provinciale;
- l'entreprise en question présente un intérêt élevé du point de vue des politiques provinciales.

À l'instar de la catégorie III, il est suggéré que cette catégorie soit réservée aux actes qui font obligatoirement l'objet d'audiences à l'heure actuelle.

Entrent dans cette catégorie les certificats d'autorisation délivrés en vertu de l'article 30 de la *Loi sur la protection de l'environnement.* Le directeur doit exiger que la Commission d'appel de l'environnement tienne une audience avant de délivrer ou de refuser de délivrer un certificat d'autorisation portant sur l'exploitation de lieux d'élimination des déchets industriels liquides transportés voie routière, des déchets dangereux ou des déchets domestiques produits par plus de 1 500 personnes.

Les quatre catégories présentées ci-dessus définissent le cadre de participation du public à la prise des décisions. Chaque catégorie est un modèle autonome de participation du publique adapté aux actes qui répondent aux critères prescrits. Ces catégories permettent de déterminer le degré de participation du public pour tous les actes.

Ce cadre touche principalement l'environnement. À terme, il pourra donner lieu à la formulation d'exigences très précises en matière de participation du public par rapport à des actes donnés. De l'équilibre établi entre ces deux pôles dépendra sans doute le succès ultime de la Charte.

Le groupe de travail a également compris que le processus de participation du public établi par la

Charte des droits environnementaux ne devrait ni :

- ajouter un degré supplémentaire au processus de prise de décisions, ni
- faire appel à une réglementation complexe visant à conformer les processus de prise de décisions actuels aux exigences de la Charte des droits environnementaux, au lieu d'établir un modèle de base à l'aune duquel pourront être jugées toutes les mesures législatives en vigueur ou à venir.

Regroupement des activités de participation du public (multimilieux)

Il est souhaitable que le registre environnemental permette aux demandeurs de regrouper les activités de participation du public par rapport aux actes délivrés lorsqu'une installation unique nécessite la délivrance de plusieurs actes. Les actes seraient alors tous assujettis au degré de participation du public exigé pour la catégorie d'actes dont le degré est le plus élevé parmi les catégories ainsi regroupées. Il n'est pas nécessaire que le projet de loi traite de la question du regroupement des actes, qui devrait plutôt être abordée comme un moyen d'accroître l'efficacité du système du point de vue des demandeurs (par. 76(1)(n)(o) de la Charte).

Le groupe de travail a appris que, le ministre de l'Environnement a entrepris un programme de prévention de la pollution sur plusieurs milieux. Ce programme vise à établir s'il serait possible d'intégrer l'approche multimilieux au processus d'autorisation faisant partie du cadre réglementaire en place. Le projet permettrait en outre de déterminer quelles modifications de la structure réglementaire seront nécessaires à l'intégration définitive de l'approche multimilieux au processus d'autorisation.

La structure réglementaire en place est en grande partie axée sur chacun des milieux pris séparément. Des normes et des limites individuelles sont fixées en fonction de chaque milieu (air, eau, sel) par différents programmes du ministère. On espère que l'examen des cinq projets pilotes permettra au ministère d'adopter l'approche multimilieux, qui met l'accent sur une limitation générale de l'utilisation des produits chimiques toxiques.

Le projet vise la délivrance de cinq autorisations rédigées en des termes intégrant les concepts de prévention de la pollution et d'évaluation multimilieux. Ces autorisations constitueront un échantillon représentatif des demandes les plus couramment faites dans le cadre du processus d'autorisation d'usines et seront les suivantes :

- un complexe intégré nécessitant des autorisations quant aux émissions atmosphériques aux eaux usées et à la gestion des déchets;
- un lieu nécessitant des autorisations quant aux émissions atmosphériques et aux eaux usées;
- un projet simple de type « champs verts »;
- un projet d'agrandissement d'usine;
- un projet de modification d'une usine.

Le groupe de travail est en faveur de ce type de démarche, qui comporte un certain nombre d'avantages, tels que :

- regroupement des diverses autorisations nécessaires en une seule autorisation portant sur l'ensemble de l'installation, ce qui permettra de mieux concevoir les exigences administratives relatives aux autorisations ultérieures ainsi qu'un meilleur contrôle du respect des engagements pris par la société;
- pré-autorisation ou dispense d'autorisation pour les petites modifications entreprises par des sociétés qui prennent des mesures antipollution;
- adoption des recommandations relatives au traitement accéléré du projet de réforme du processus d'autorisation, dont il est question ci-dessous.

Conformément aux objectifs visés par les recommandations du groupe de travail, le public sera tenu au courant du progrès des projets pilotes par le biais de communiqués périodiques. Il est également prévu que le rapport final soit mis à la disposition du public.

Traitement accéléré

On a étudié la possibilité d'accélérer le processus par lequel sont délivrés les permis, les certificats d'autorisation et actes de ce genre. Les demandeurs qui organisent la participation du public dès les premiers stades du processus de prise de décision recevraient certains avantages, par exemple des exigences réduites en matière de participation du public lors des stades ultérieurs du processus.

Pour qu'un acte soit admissible au traitement accéléré, le demandeur devra avoir notifié le public et lui avoir fourni des possibilités de formuler des commentaires, conformément aux exigences du registre environnemental pour la catégorie d'actes en question. Le demandeur peut également choisir de parvenir à un accord avec les parties intéressées quant à la marche à suivre envisagée, accord qui serait joint à la demande. Dans un tel cas, le gouvernement peut faire preuve d'une diligence en proportion pour la délivrance de l'acte demandé (voir par. 76(1)(j) à (o) de la Charte). Le demandeur ne serait pas autorisé à contourner les exigences du ministère responsable en concluant un accord avec les parties intéressées de la localité.

Le groupe de travail est conscient que le gouvernement, bien que désireux de garantir certains délais pour la délivrance des actes, n'est souvent pas en mesure de le faire parce que ses ressources sont limitées. Cela n'est toutefois pas le fait d'une mauvaise volonté de la part du gouvernement. Plusieurs initiatives visant à accélérer le processus là où il y a problème sont actuellement en cours.

Le groupe de travail connaît et approuve les efforts que mène actuellement le ministère de l'Environnement afin d'accroître l'efficacité du processus d'autorisation. Une fois en vigueur, les

réformes devraient permettre d'améliorer considérablement les délais d'examen des demandes d'autorisation déposées par les clients du ministère de l'Environnement. Le programme doit être mis au point en vue d'intégrer de nouvelles initiatives telles que la prévention de la pollution et la démarche multimilieu décrites précédemment.

Le registre environnemental et les solutions de rechange au règlement de conflits

Les solutions de rechange ou règlement de conflits ont leur place dans le cadre du registre environnemental à un double titre. Premièrement, le groupe de travail désire insister sur le fait qu'un particulier ayant des préoccupations d'ordre environnemental devrait toujours tout faire pour régler l'affaire à l'amiable sans recours aux tribunaux, enquêtes et autres procédures formelles.

La prise de décision sur la base d'un consensus est la pierre angulaire de la Charte des droits environnementaux. En prenant connaissance du point de vue, des besoins et des intérêts de chacun, on peut parvenir à une solution convenable à toutes les parties. L'adoption par le gouvernement d'une attitude allant dans ce sens ferait beaucoup pour assurer, à terme, l'efficacité de la mise en application de la Charte des droits environnementaux ainsi que des recours qui y seront faits.

En second lieu, le registre environnemental pourra prévoir, dans le cas des actes des catégories II et III, le recours à des solutions de rechange de règlement de conflits. Le gouvernement devra mettre au point, en consultation avec les groupes intéressés, la marche à suivre à cet égard.

Les solutions de rechange de règlement de conflits devraient entre autres tenir compte des questions suivantes :

- Le besoin de lignes directrices aidant les ministères à établir quels actes, situations ou conflits devraient donner lieu au recours à ces techniques;
- le besoin de lignes directrices aidant les usagers à choisir le processus convenable : médiation, arbitrage ou négociation directe;
- la façon dont les ministères géreront les processus, en assurant la représentativité, la nomination d'arbitres impartiaux ainsi que le financement;
- la constitution d'une liste de réserve desdits arbitres impartiaux auxquels pourra faire appel le ministère;
- la structure et la teneur des accords négociés et la nécessité d'en étudier les conclusions aux fins de les confirmer ou de les infirmer, de manière à protéger l'intérêt public;
- les délais régissant le recours aux processus, la question de savoir si ce recours doit se faire sur une base consensuelle et les règles gouvernant les échanges de documents;
- le mode de diffusion, auprès des usagers en puissance, de toute documentation relative aux solutions de rechange de règlement de conflits.

Notification de la décision

Une fois que la décision est arrêtée et que le document en exposant les raisons en réponse aux commentaires reçus est prêt, toute partie ayant adressé des commentaires doit être notifiée de la décision et avoir accès à un exemplaire de l'acte délivré ainsi que du texte qui présente les raisons de la décision. Cet accès peut prendre diverses formes, en fonction de la politique, du règlement ou de l'acte. Il pourrait s'agir d'une consultation des documents dans les bureaux du gouvernement, d'une communication par voie postale, ou d'une communication électronique. Si la version définitive du registre le permet, le responsable pourrait procéder à la notification dans le cadre d'une communication normale par voie postale.

Il est déconseillé au ministère responsable et à la personne chargée du registre d'adresser une réponse écrite à chacune des personnes ayant présenté des commentaires puisque cela reviendrait très cher. À titre d'exemple, le groupe de travail a appris que le ministère de l'Environnement a reçu plus de 3 000 lettres de commentaires portant sur ses propositions visant à mettre un terme au eaux ménagères à partir de bateaux. Nombre d'entre elles étaient des lettres types qui lui ont été adressées par télécopieur. Donner une réponse individuelle à chacune de ces lettres entraînerait de grandes dépenses; il existe en effet de meilleures façon de publier la décision.

Politiques et règlements - pas d'appel

Même si de nombreux projets de politiques et de règlements seront consignés au registre environnemental, le groupe de travail déconseille l'introduction de nouvelles possibilités de faire appel ou de demander un nouvel examen à l'égard de décisions prises à la suite d'une période de notification du public et de formulation de commentaires par ce dernier.

Comme on le verra dans une prochaine section (3, section B ii), il est recommandé que le Commissaire à l'environnement soit chargé de superviser l'application de la Charte des droits environnementaux ainsi que l'usage qui est fait du registre environnemental par le ministère. Le commissaire serait en mesure de formuler des commentaires au sujet, par exemple, d'une décision portant sur une politique ou un règlement pour laquelle il n'aurait pas été tenu compte de la déclaration des valeurs environnementales.

Actes de catégories I et II - Appels

Étant donné que des milliers d'actes seront consignés au registre environnemental chaque année, le groupe de travail s'est penché sur le fait que certaines décisions devront inévitablement être remises en question.

Les actes de catégories I et II sont délivrés suite à une décision gouvernementale, par opposition aux actes de catégories III et IV, qui peuvent être ou sont délivrés suite à la décision d'une instance indépendante. À l'heure actuelle, un demandeur à qui le gouvernement refuse de délivrer un acte de catégorie I ou II ou assujettit la délivrance de cet acte à certaines conditions peut éventuellement interjeter appel. De même, un particulier faisant l'objet d'une ordonnance de la part du gouvernement peut éventuellement contester le bien-fondé de l'ordonnance ou de ses conditions en interjetant appel. Toutefois, si la loi actuelle prévoit un droit d'appel au bénéfice d'un demandeur ou d'une personne faisant l'objet d'une ordonnance, elle ne prévoit pas de droit d'appel comparable au bénéfice d'un particulier qui n'est pas demandeur et ne se trouve pas sous le coup d'une ordonnance.

Le groupe de travail est d'avis que, dans les cas où demandeurs et particuliers faisant l'objet d'une ordonnance bénéficient actuellement d'un droit d'appel, les membres du public intéressés ou touchés par la question devraient disposer d'un droit d'appel comparable. En ce qui concerne le ministère de l'Environnement, ces personnes seraient alors en mesure de solliciter l'autorisation d'interjeter appel auprès de la Commission d'appel de l'environnement.

Un membre du public qui n'est pas un demandeur devrait avoir la possibilité de faire appel auprès d'un tribunal à l'égard d'un acte, à titre de participant au processus de consultation, s'il considère que l'acte n'est pas raisonnable compte tenu de la loi en question, du règlement (le cas échéant) et des politiques qui en régissent la délivrance. On n'envisage pas de donner aux non-demandeurs un droit d'appel en ce qui concerne les actes dont les demandeurs ne disposent pas eux-mêmes d'un droit d'appel.

La demande d'autorisation d'appel doit être déposée dans les 15 jours suivant la date à laquelle la délivrance de l'acte a été décidée.

La demande d'autorisation d'appel doit être examinée par un seul membre de la Commission d'appel de l'environnement. Le non-demandeur doit d'abord prouver qu'il a la « qualité pour agir », qui l'autorise à contester le bien-fondé de l'acte. Dans un tel contexte, la qualité pour agir signifie que la Commission doit accepter la demande si son auteur agit de bonne foi et s'il a un « intérêt manifeste » dans la délivrance de l'acte. Cette « qualité pour agir » devrait apparaître clairement à l'examen de la participation de l'intéressé à la consultation du public par le biais du registre environnemental. L'intéressé devra en outre convaincre la Commission que son appel a des mérites, c'est-à-dire qu'il apparaît indiscutable à première vue que l'acte est déraisonnable et qu'il convient de l'examiner. La Commission pourrait par exemple partir du critère que « aucune personne raisonnable n'aurait pu prendre une telle décision au vu de la déclaration des valeurs environnementales du ministère, des principes directeurs et des règlements ou lois régissant la délivrance de l'acte ».

Si l'autorisation d'appel est accordée, la Commission doit alors examiner l'autorisation ou l'acte faisant l'objet de l'appel et décider, au cas où il serait plus efficace que la décision soit prise par la Commission, si elle doit remplacer par sa propre décision celle prise au ministère, ou s'il vaut mieux y renvoyer l'acte afin que l'on réétudie la question.

Le droit d'appel des demandeurs demeurerait inchangé et, pour ce qui est du processus proprement dit, le groupe de travail recommande que toute audience relevant d'un droit d'appel nouvellement accordé soit menée par la Commission d'appel de l'environnement, ou par toute autre instance désignée, de la même façon que dans le cas d'un appel émanant d'un demandeur.

Appels portant sur des actes et la Commission d'appel de l'environnement

Un aspect important des procédures d'appel concerne les pourvois devant la Commission d'appel de l'environnement, qui statue actuellement sur demande à l'égard d'actes délivrés en vertu des lois relevant du ministère de l'Environnement. Il importe de suivre attentivement les exigences en matière de ressources que cet état de choses peut entraîner du point de vue de la Commission d'appel de l'environnement.

Au fil du temps, d'autres ministères adopteront le registre environnemental, et les actes émanant de ces ministères devront être organisés selon le système de classification décrit plus haut. Cela entraînera inévitablement des appels. Le groupe de travail recommande que la Commission d'appel de l'environnement ou une instance équivalente soit prête à examiner de tels appels portant sur des actes de catégories I ou II ainsi que les demandes d'autorisation d'appel. Le groupe de travail laisse à ceux qui mettront en application la Charte des droits environnementaux le soin d'établir si les instances actuelles sont en mesure de répondre à ce besoin ou s'il convient d'étendre la Commission d'appel de l'environnement.

Le groupe de travail est conscient que les Commissions chargées de l'examen de tels appels auront éventuellement besoin de connaissances et de compétences particulières. Ceci pourrait nécessiter la création d'une commission spécialisée pour chaque ministère. Toutefois, on pourrait faire des économies et même bénéficier de certains avantages en instituant une « Commission d'appel sur les actes » unique, chargée d'examiner tous les appels concernant des actes d'ordre environnemental, ces appels lui étant soumis de la façon décrite ci-dessus.

Appels et actes : lignes directrices

La définition du terme « politique » adoptée par le groupe de travail comprend la notion de lignes directrices suivies par les différents ministères qui délivrent des actes. Les lignes directrices peuvent

être très techniques. Elles peuvent aussi déterminer les circonstances dans lesquelles le ministère est habilité à imposer tout ou partie d'un acte.

Ces lignes directrices sont un outil indispensable pour des fonctionnaires qui doivent étudier et délivrer des actes portant sur des milliers d'activités. La souplesse est souvent de mise, ce qui fait que ces lignes directrices n'ont pas la rigidité d'une loi ou d'un règlement. Par ailleurs, il arrive que la teneur même d'une ligne directrice détermine si un acte sera délivré ou non. Bien que n'étant que des mesures de politique, les lignes directrices ont souvent un effet déterminant sur les actes.

Au fil du temps, parce que les lignes directrices peuvent faire l'objet d'un examen et de commentaires de la part du public (Chapitre 3, section B-iv, Demandes d'examen), elles peuvent se préciser, voire être transformées en règlements. Elles reflètent en outre la déclaration sur les valeurs environnementales du ministère.

L'effet qu'aura cet état de choses sur les appels au cours des années à venir pourrait être considérable. Si ces lignes directrices sont bien comprises, et si elles sont d'une précision accrue et reflètent les objectifs de la Charte des droits environnementaux (par le biais de la déclaration sur les valeurs environnementales), l'issue des appels pourrait être beaucoup plus prévisible. Après avoir acquis une grande expérience du registre environnemental, les usagers pourraient se rendre compte que les appels ayant trait aux actes délivrés en fonction des lignes directrices pourraient à terme se jouer sur la question de savoir si ces lignes directrices ont effectivement été suivies. Cela pourrait en soi contribuer à l'efficacité et à la cohérence des actes. Il convient de suivre de près cet aspect du système du registre environnemental afin d'en évaluer les effets.

Appels et examens : actes de catégorie IV

Les actes de catégorie IV comportent le degré maximum de participation du public. Les critères relatifs à cette catégorie comprennent une audience obligatoire devant une instance indépendante. En vertu de la loi actuelle, une personne qui fait la demande d'un acte peut avoir le droit de demander que la décision soit soumise à l'examen de la Cour divisionnaire de l'Ontario en raison de motifs précis. Le groupe de travail ne formule aucune recommandation visant à modifier les droits ou processus en vigueur en matière d'appel et de révision judiciaire.

Les membres du public qui participent aux audiences obligatoires visant les actes de catégorie IV disposent également d'un droit limité de remettre en question les décisions rendues par une instance indépendante. Le groupe de travail ne formule aucune recommandation visant à modifier les droits ou processus en vigueur en matière d'appel et de révision judiciaire.

Les actes de catégorie III comportent eux-aussi la possibilité de faire l'objet d'une audience devant un tribunal, si le ministre en décide ainsi. Dans un tel cas, les droits en matière d'appel seraient identiques à ceux se rapportant aux actes de catégorie IV.

Il importe surtout de faire en sorte que la Charte des droits environnementaux canalise vers les questions réellement importantes la participation du public provoquée par son intermédiaire. C'est pour cette raison que la Charte des droits environnementaux comporte des dispositions restreignant l'ampleur de la participation du public aux décisions envisagées dans le cadre d'une politique, d'un règlement ou d'un acte ayant une portée notable. Il ne faudrait pas que le débat sur l'acte se transforme en une contestation de la politique ou du règlement de niveau supérieur dont découle la nécessité de prendre la décision en question. Cela empêcherait les ministères de mener leurs affaires avec ordre et méthode.

Par exemple, dans le cas des actes, les commentaires du public devraient se limiter aux répercussions environnementales de la décision à prendre et ne pas s'étendre à des questions plus larges. Pour la même raison, il est recommandé que les modifications aux politiques, règlements et actes en vigueur soient assujetties aux dispositions régissant le registre environnemental uniquement dans la mesure dans laquelle elles modifient la portée des répercussions environnementales éventuelles.

Le groupe de travail s'est demandé s'il fallait intégrer à la Charte des droits environnementaux les droits d'appel relatifs aux catégories I, II et IV, dont il a été question précédemment, afin de souligner l'importance de ces nouveaux droits dans le cadre du consensus global.

Toutefois, étant donné que le système de classification ne fait pas lui-même partie de la Charte des droits environnementaux (pour des raisons exposées ailleurs dans le présent document), il était difficile d'y intégrer les droits de faire appel qui sont directement issus dudit système.

Les pouvoirs de réglementation prévus par le projet de Charte des droits environnementaux comprennent des pouvoirs étendus d'établissement de règlements en vue de l'institution des droits d'appel auprès de la Commission d'appel de l'environnement ou d'une autre instance désignée ainsi que de la Cour divisionnaire qui sont envisagés par le groupe de travail (voir par. 76.1(p) de la Charte).

Les règlements détermineraient les points suivants :

- personnes habilitées à faire appel ou à solliciter l'autorisation d'interjeter appel;
- critères régissant l'autorisation de faire appel;
- motifs admissibles en matière d'appel;

- pouvoirs d'intervention;
- délais pendant lesquels lesdits appels seraient recevables;
- statut des actes visés par un appel, etc.

Le groupe de travail s'attend à ce que le public commente cet aspect du consensus et prévoit qu'à l'avenir, l'intégration à la Charte des droits environnementaux des droits relatifs aux appels deviendra une possibilité, voire un besoin.

Registre environnemental et révision judiciaire

Une « révision judiciaire » est effectuée par un tribunal afin d'établir si une décision prise par une commission, une instance judiciaire ou un autre type de pouvoir public est conforme à la loi. En Ontario, ce pouvoir d'un tribunal de rejeter, par le biais d'une ordonnance, une décision prise par les autorités provinciales possède un caractère inaliénable et est en partie codifié dans la *Loi sur la procédure de révision judiciaire*, LRO 1990.

On se souviendra que le groupe de travail ne recommande pas que l'application ou la non-application de la déclaration des valeurs environnementales du ministère puisse faire l'objet d'une révision judiciaire. L'usage qui sera fait du registre environnemental par rapport aux politiques et règlements ne devrait pas non plus pouvoir faire l'objet d'une révision judiciaire (voir par. 74.1 de la Charte).

Cependant, le groupe de travail recommande que les exigences relatives à l'inscription d'un acte au registre environnemental aient force de loi et que leur non-respect puisse faire l'objet d'une révision judiciaire (voir par. 74.2 et 3 de la Charte).

Conformément à l'article 3 de la *Loi sur la procédure de révision judiciaire*, le groupe de travail recommande que les irrégularités de procédure d'ordre mineur constatées dans la délivrance d'un acte n'aient pas d'effet sur le statut ni sur la validité dudit acte.

Toutefois, si un ministre manque à son obligation d'inscrire un acte au registre environnemental, ou s'il ne se conforme pas aux exigences relatives à la notification et à la formulation de commentaires, ou encore s'il utilise à mauvais escient ses pouvoirs discrétionnaires par rapport à, par exemple, les pouvoirs extraordinaires, l'acte devrait alors être considéré comme annulable par un tribunal suite au dépôt d'une demande de révision judiciaire. Le tribunal serait habilité à établir toutes les ordonnances qu'il lui est actuellement permis d'établir dans le cadre d'une révision judiciaire, y compris une déclaration, le rejet de la décision et éventuellement le renvoi de la décision pour qu'elle soit réétudiée. Le dépôt de la demande doit avoir lieu dans les 15 jours suivant la date de délivrance de l'acte.

Mis à part ce qui précède, aucune action, défaut d'action ou défaut de décision de la part d'un ministre, en vertu de la Charte des droits environnementaux, ne devrait faire l'objet d'une révision par un tribunal.

Lien entre la Charte des droits environnementaux, le registre environnemental et les règlements

Tout au long de cette section du rapport, il a été question de « lois prescrites », de « règlements désignés » et d'« actes prescrits ». Le système de classification lui-même parle de « dispositions légales prescrites » au sujet des actes proposés.

Pour bien comprendre le fonctionnement du registre environnemental, il est nécessaire de comprendre le lien entre la Charte des droits environnementaux et son règlement. La Charte prévoit d'importants pouvoirs de réglementation. Une grande partie de l'infrastructure détaillée de la Charte des droits environnementaux sera établie par le biais de règlements.

Le groupe de travail avait envisagé d'intégrer le plus possible de cette infrastructure à la Charte des droits environnementaux elle-même. Toutefois, le degré de détail élevé ainsi que d'autres considérations telles que le besoin d'une transition progressive (Chapitre 5) et le besoin d'un haut degré de souplesse ont convaincu le groupe de travail qu'il vaudrait mieux avoir recours aux règlements à cette fin.

On recommande que la Charte des droits environnementaux s'applique à terme, non seulement au ministère de l'Environnement, mais également au ministère des Richesses naturelles, au ministère du Développement du Nord et des Mines, au ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation ainsi qu'à tout autre ministère dont on considérera qu'il prend de grandes décisions environnementales. Chacun de ces ministères prend chaque année des milliers de décisions relatives à des politiques, des règlements et des actes. Comme on le voit à la lecture de la description du système de classification, les décisions prises par le gouvernement à l'égard de l'environnement n'exigent pas toutes que le public formule des commentaires à leur égard. La méthode la plus efficace pour décrire en détail les décisions qui devraient tomber sous le coup de la Charte serait de le faire par le biais de règlements qui permettraient d'inscrire d'autres ministères au registre environnemental et d'inclure de nouveaux types d'actes dans les catégories en place ou, par exemple, de transférer des actes d'une catégorie à l'autre. Une structure aussi détaillée était tout simplement impossible à intégrer à la Charte des droits environnementaux.

Les principaux éléments du système constitué par le registre environnemental sont le registre proprement dit, la décision de n'y consigner que les décisions importantes, les niveaux adaptables et progressifs de notification et de commentaire, la publication des décisions prises, les droits d'appel qui

lui sont particuliers et enfin le rôle de guide au bénéfice des décideurs politiques attribué aux déclarations des valeurs environnementales.

Le groupe de travail s'attend à ce qu'au cours de la période réservée aux commentaires du public qui suivra la publication du présent rapport, les particuliers et les groupes (y compris le gouvernement) intéressés se pencheront sur le consensus auquel est parvenu le groupe de travail au sujet du registre environnemental et de son application éventuelle aux décisions importantes relatives à l'environnement. Au cours de cette période, le ministère de l'Environnement devrait préparer un projet provisoire de cadre réglementaire illustrant exactement comment la Charte des droits environnementaux et le registre environnemental s'appliqueront à ses décisions importantes dans le domaine de l'environnement.

À la section E du présent chapitre, le groupe de travail présente plus en détail son idée de la façon dont la Charte des droits environnementaux et le registre environnemental pourraient s'appliquer au ministère de l'Environnement et au ministère des Richesses naturelles. Il s'agit de propositions que le groupe de travail soumet au public, à charge pour ce dernier de formuler des commentaires. On donne également des exemples de classification des actes, pour commentaire.

Le groupe de travail recommande que :

- ***le gouvernement mette en place un registre environnemental où seraient consignées ses grandes décisions à répercussions environnementales.***
- ***ce registre environnemental soit utilisé par tous les ministères prenant des grandes décisions environnementales; il devrait être introduit progressivement dans la sphère d'activité du ministère de l'Environnement, du ministère des Richesses naturelles, du ministère du Développement du Nord et des Mines, du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation et de tout autre ministère désigné par le Conseil des ministres.***
- ***le registre environnemental serve à la notification du public au sujet des projets de politiques, de règlements et d'actes susceptibles d'avoir de grandes répercussions environnementales, ainsi qu'à lui donner la possibilité de formuler des commentaires sur le projet en question dans un délai raisonnable.***
- ***le registre environnemental donne notification de la décision prise au sujet du projet après avoir fourni au public la possibilité de faire connaître son point de vue.***
- ***les grands projets de politiques, de règlements et d'actes soient traités dans le cadre du registre environnemental dans trois parties distinctes : politiques, règlements et actes.***
- ***il convienne d'instituer, pour chaque partie du registre environnemental, des règles gouvernant la notification du public selon un calendrier minimum (30 jours) et établissant des délais raisonnables aux fins de la formulation de commentaires, et prévoyant la***

communication de la décision prise.

- *le registre environnemental s'applique aux politiques, aux règlements et aux actes élaborés après l'entrée en vigueur de la Charte des droits environnementaux. Il ne doit pas servir à consigner des décisions prises avant la promulgation de la Charte des droits environnementaux.*
- *le registre environnemental établisse une norme minimale en matière de consultation du public à l'égard des grandes décisions à répercussions environnementales et, à terme, tous les processus de prise de décision gouvernementaux ayant une portée notable en matière d'environnement devront être au moins conformes à cette norme minimale.*
- *les exigences minimales en matière de participation du public à la prise de décisions importantes relatives à l'environnement soient les suivantes : notification de la décision envisagée, délai de 30 jours aux fins de la formulation de commentaires de la part du public et, lorsque des commentaires ont été reçus, publication de la décision et des raisons qui la motivent.*
- *les projets de politiques consignés au registre environnemental aux fins de la formulation de commentaires de la part du public soient, entre autres, tous projets de politiques portant sur d'importants programmes, plans, objectifs ou lignes directrices relatifs à l'environnement établis par le gouvernement, pouvant avoir d'importantes répercussions sur l'environnement et que le ministre responsable désigne comme nécessitant la consultation du public.*
- *les projets de règlements consignés au registre environnemental aux fins de la formulation de commentaires de la part du public soient, entre autres, les règlements pris en application des lois dont la liste figure dans les règlements pris en application de la Charte des droits environnementaux et qui sont susceptibles d'avoir d'importantes répercussions sur l'environnement.*
- *le ministre soit habilité à prolonger le délai de notification ainsi qu'à instituer des mécanismes visant à recueillir les commentaires du public à l'égard des politiques et des règlements.*
- *les actes consignés au registre environnemental aux fins de la formulation de commentaires de la part du public soient, entre autres, tous permis, licences, autorisations, certificats d'autorisation, arrêtés d'intervention ou autres mandats visant à combattre la pollution ou la dégradation de l'environnement qui sont délivrés en vertu d'une loi figurant sur une liste incluse dans les règlements pris en application de la Charte des droits environnementaux.*
- *les actes ayant une portée notable en matière d'environnement soient classifiés, en fonction de ladite portée, en quatre catégories (catégories I à IV) correspondant à un degré croissant de notification et de commentaire.*
- *le registre environnemental permette de procéder à des autorisations multimilieux, des autorisations accélérées ainsi que le recours à des solutions de rechange au règlement de conflit.*

- *le système de classification des actes doit s'appliquer, à terme, a tous les ministères qui prennent des grandes décisions environnementales.*
- *le registre environnemental prévoie des dérogations à la règle de consultation du public, entre autres dans les cas suivants :*
  - *situations d'urgence;*
  - *circonstances dans lesquelles la consultation du public sur de grandes décisions environnementales a été ou sera faite par le biais d'un processus équivalent;*
  - *circonstances dans lesquelles l'acte en question met en oeuvre une décision prise par une instance indépendante ou prise en vertu de la Loi sur les évaluations environnementales.*
- *dans certains cas, le public soit autorisé à faire appel devant un tribunal au sujet de la délivrance d'un acte de catégorie I ou II.*
- *les actes de catégorie IV puissent faire l'objet d'une révision de la part de la Cour divisionnaire de l'Ontario.*
- *le registre environnemental soit conçu de manière à limiter la portée de l'examen d'une question à chaque stade de participation du public. Une décision de politique ne doit pas faire l'objet d'un examen au moment de l'inscription d'un projet de règlement au registre environnemental, et un règlement ne doit pas faire l'objet d'un examen au moment où des actes proposés sont consignés au registre environnemental aux fins de la formulation de commentaires.*
- *tout résident de l'Ontario ait la possibilité de demander à un tribunal d'émettre une déclaration à l'effet qu'un ministre n'a pas respecté les exigences relatives au registre environnemental à l'égard d'un acte proposé, dans les 15 jours suivant la notification de la mise en oeuvre du projet.*
- *le registre environnemental soit mis en oeuvre dans le respect de la Loi sur l'accès à l'information.*

B. PARTICIPATION DU PUBLIC AUX GRANDES DÉCISIONS ENVIRONNEMENTALES DU GOUVERNEMENT

ii) BUREAU DU COMMISSAIRE À L'ENVIRONNEMENT

Le système de registre environnemental dont il a été question à la section précédente repose sur le principe que, par l'entremise d'avis publics, d'analyses des commentaires du public et de la publication des décisions qu'il prendra, le gouvernement sera en mesure de prendre des décisions plus éclairées et tenant davantage compte de l'environnement. La transparence du processus de prise de décisions donnerait lieu, on l'espère, à une plus grande responsabilité face aux décisions prises.

Les déclarations des valeurs environnementales des divers ministères sont conçues pour aider les employés de la fonction publique qui doivent prendre des décisions importantes en matière d'environnement. Les déclarations ou leur application ne sont pas destinées à annuler les décisions qui semblent avoir été prises à l'encontre de leurs principes constitutifs. Les déclarations peuvent servir de guides influents mais elles ne peuvent dicter les décisions à prendre en matière d'environnement. Le but est d'amener le gouvernement à adopter une « nouvelle attitude » lorsque vient le temps de prendre une grande décision environnementale.

La souplesse est un aspect positif, mais le groupe de travail a pensé que cela pourrait aussi vouloir dire que les conséquences du non respect d'une déclaration des valeurs environnementales pourraient être assez limitées.

Le groupe de travail s'est penché sur cette question d'application, non seulement en ce qui a trait aux déclarations des valeurs environnementales, mais aussi à tous les aspects de la Charte des droits environnementaux. Quelles devraient être les conséquences du non respect des déclarations des valeurs environnementales ou de la Charte des droits environnementaux? D'une mauvaise interprétation? De l'omission de consulter le public sur des questions environnementales importantes?

Comment le public saura-t-il si les déclarations des valeurs environnementales ou la Charte des droits environnementaux sont bel et bien respectées? Comment le gouvernement peut-il être tenu responsable de l'application de la Charte des droits environnementaux?

Le groupe de travail a étudié les questions suivantes :

a) La publicité dans les médias. Ceci permettrait de faire connaître les cas de non adhérence aux déclarations des valeurs environnementales, donnant ainsi au public la possibilité d'intervenir.

b) Pouvoirs de surveillance. L'Assemblée législative pourrait, peut-être au moyen d'un comité permanent, surveiller la mise en vigueur de la Charte et l'observation des déclarations des valeurs environnementales par le Ministère ou le gouvernement.

c) Déclarations des ministres. Les ministres qui prennent des décisions à répercussions environnementales devraient rendre des comptes sur ces décisions une fois l'an à l'Assemblée législative dans des déclarations sur l'« état de l'environnement ». Ceci créerait un climat de responsabilité politique.

d) Le régime juridique. Des particuliers pourraient demander aux cours de justice, sinon aux tribunaux, d'ordonner un examen des grandes décisions environnementales prises par le gouvernement. La cour ou le tribunal pourrait annuler une décision, ou la rendre susceptible d'être annulée, et contraindre ainsi le gouvernement à la réexaminer.

e) Le scrutin. Le public pourrait contester les « mauvaises » décisions du gouvernement lors d'une élection générale ou partielle.

f) La nomination d'un vérificateur ou d'un commissaire à l'environnement. La Table de ronde de l'Ontario sur l'environnement et l'économie avait déjà envisagé la création d'un *Bureau du vérificateur environnemental* ou d'un *Bureau d'un commissaire à la durabilité*, qui serait chargé d'établir un rapport annuel sur l'importance accordée aux principes de l'environnement durable dans les budgets, les politiques et les plans d'action élaborés par chacun des ministères ou des organismes gouvernementaux. En cela, le groupe de travail reste fidèle à l'idée maîtresse de la Charte, qui est celle d'assurer la responsabilisation des pouvoirs publics au moyen d'un corps objectif et avisé.

Le groupe de travail recommande l'établissement d'un bureau du Commissaire à l'environnement de l'Ontario dont la mission sera de surveiller objectivement la mise en oeuvre de la Charte des droits environnementaux et l'élaboration des déclarations des valeurs environnementales (articles 22 à 24 et alinéas 2.76(1)(q)(r) de la Charte).

Le groupe de travail a identifié les responsabilités qui incomberaient au Commissaire à l'environnement :

i) donner des conseils aux principaux ministères à qui revient le soin de prendre des décisions à répercussions environnementales et d'élaborer des politiques et des règlements;

ii) fournir aux ministères chargés de prendre des décisions à répercussions environnementales des conseils sur la façon d'élaborer et de mettre en oeuvre leur propre déclaration des valeurs environnementales;

iii) fournir des renseignements et conseils à ces mêmes ministères et à leurs dirigeants pour les aider à mettre en pratique les déclarations des valeurs environnementales lors de la prise de décisions quotidiennes et à élaborer des processus d'auto-vérification en ce qui concerne les décisions à répercussions environnementales;

iv) fournir des analyses et des commentaires périodiques établissant si les politiques, règlements et actes environnementaux tiennent compte des déclarations des valeurs environnementales et, dans la négative, comment veiller à ce qu'ils le fassent à l'avenir;

v) recevoir et acheminer les demandes d'enquête et en surveiller le traitement, le nombre, le règlement, et le degré de satisfaction de l'utilisateur face au processus (Chapitre 3, section B-iii - Demande d'enquête);

vi) recevoir et acheminer les demandes d'examen et en surveiller le traitement, à la fois en ce qui concerne l'examen des politiques, des règlements et des actes existants, et les demandes de réglementation environnementale, là où il n'existe encore aucun règlement. Le nombre de demandes et la façon dont elles sont réglées devraient être suivis de près, tout comme le niveau de satisfaction des utilisateurs face au processus (Chapitre 3, section B-iv - Demande d'examen);

vii) suivre les actions en justice intentées par le public pour une atteinte environnementale à une ressource publique (voir le chapitre 3(C));

viii) suivre de près l'utilisation des mesures de protection des employés qui signalent des atteintes à l'environnement sur le lieu de travail et le nombre de plaintes déposées à la Commission des relations de travail de l'Ontario de même que leur règlement (Chapitre 3, section D - Protection des travailleurs qui signalent des atteintes à l'environnement);

ix) surveiller de manière générale la mise en oeuvre de la Charte des droits environnementaux au cours de la période de transition (voir le chapitre 5, Gestion de la transition : mise en oeuvre progressive de la Charte des droits environnementaux et suivi);

x) suivre de près l'utilisation que fait chaque ministère du registre environnemental, de même que l'exercice du pouvoir discrétionnaire des ministères d'inscrire des politiques, des règlements et des actes au registre, aux fins de commentaires publics, l'exercice des pouvoirs d'urgence et autres décisions du même genre.

Cette fonction de surveillance de la prise de décisions environnementales par le gouvernement devrait fournir une base d'évaluation objective à partir de laquelle découlerait une plus grande responsabilité face aux décisions prises.

Le groupe de travail estime que le Bureau du Commissaire à l'environnement, conjugué à tous les autres moyens envisagés, qu'il s'agisse de la publicité-média, du rôle de l'Assemblée législative ou du scrutin, favorisera la prise de décisions éclairées de la part des pouvoirs publics.

Il faut toutefois mentionner que le groupe de travail a rejeté l'idée d'une révision judiciaire en ce qui concerne l'observation ou la non observation des déclarations sur les valeurs environnementales, jugeant cette méthode moins efficace qu'un « Bureau du Commissaire à l'environnement ». La révision judiciaire pourrait également réduire la certitude, la prévisibilité et l'uniformité du système de participation du public envisagé. (Voir paragraphe 74 (1)).

En fin de compte, tout ministre qui ne tient pas compte de sa déclaration des valeurs environnementales et du rôle du public dans le processus de prise de décisions à répercussions environnementales, qui ne donne pas suite aux demandes d'enquête ou d'examen des mesures gouvernementales suffisamment rapidement et de manière adéquate devrait être tenu responsable des actes de son ministère. Le Commissaire à l'environnement devrait par conséquent publier des rapports périodiques (bisannuels) faisant état du rendement du gouvernement, ministère par ministère, en ce qui a trait à la Charte des droits environnementaux (voir alinéas 76(1)(q)(r) de la Charte). Ce genre d'analyse objective et non partisane devrait permettre la responsabilité politique implicite dans les fondements théoriques de la Charte des droits environnementaux.

Le groupe de travail recommande que :

- ***le gouvernement crée un Bureau du Commissaire à l'environnement qui serait chargé de surveiller de façon objective la mise en oeuvre de la Charte des droits environnementaux et d'évaluer les projets réalisés à cet égard;***

- ***le Bureau du Commissaire à l'environnement relève directement de l'Assemblée législative et soit non partisan;***

- *le Bureau du Commissaire à l'environnement tienne l'Assemblée législative informée de la façon dont les ministères mettent en pratique leurs déclarations sur les valeurs environnementales;*

- *le Bureau du Commissaire à l'environnement ait d'autres responsabilités, à savoir :*

  i) *donner des conseils aux principaux ministères à qui revient le soin de prendre des décisions d'ordre environnemental et d'élaborer des politiques et des règlements;*

  ii) *fournir aux ministères chargés de prendre des décisions d'ordre environnemental des conseils sur la façon d'élaborer et de mettre en oeuvre leur propre déclaration des valeurs environnementales;*

  iii) *fournir des renseignements et conseils à ces mêmes ministères et à leurs dirigeants pour les aider à mettre en pratique les déclarations des valeurs environnementales lors de la prise de décisions quotidiennes et à élaborer des procédures d'auto-vérification en ce qui concerne les décisions à répercussions environnementales;*

  iv) *fournir des analyses et des commentaires périodiques établissant si les politiques, les règlements et les actes environnementaux tiennent compte des déclarations des valeurs environnementales et, dans la négative, comment veiller à ce qu'ils le fassent à l'avenir;*

  v) *recevoir et acheminer les demandes d'enquête et en surveiller le traitement, le nombre, leur règlement, et le degré de satisfaction de l'utilisateur face au processus;*

  vi) *recevoir et acheminer les demandes d'examen et en surveiller le traitement, à la fois en ce qui concerne l'examen des politiques, des règlements et des actes existants, et les demandes de réglementation environnementales, là où il n'existe encore aucun règlement. Le nombre de demandes et la façon dont elles sont réglées devraient être suivis de près, tout comme le niveau de satisfaction des utilisateurs face au processus;*

  vii) *suivre les actions en justice intentées par le public pour une atteinte environnementale à une ressource publique;*

viii) *suivre de près l'utilisation des mesures de protection des employés qui signalent des atteintes à l'environnement sur le lieu de travail et le nombre de plaintes déposées à la Commission des relations de travail de l'Ontario de même que leur règlement;*

ix) *surveiller de manière générale la mise en oeuvre de la Charte des droits environnementaux au cours de la période de transition;*

x) *suivre de près l'utilisation que fait chaque ministère du registre environnemental, de même que l'exercice du pouvoir discrétionnaire des ministères d'inscrire des politiques, des règlements et des actes au registre, aux fins de commentaires publics, l'exercice des pouvoirs d'urgence et autres décisions du même genre.*

- *le Bureau du Commissaire à l'environnement publie tous les deux ans un rapport-bilan des activités de chacun des ministères touchés par la mise en vigueur de la Charte, afin de garantir une responsabilisation accrue de la part des pouvoirs publics. Ceci devrait fournir une base d'évaluation objective à partir de laquelle découlerait une plus grande responsabilité;*

- *l'application des déclarations sur les évaluations environnementales par les ministères ne sont pas soumise à une révision judiciaire.*

B. PARTICIPATION DU PUBLIC AUX GRANDES DÉCISIONS ENVIRONNEMENTALES DU GOUVERNEMENT

iii) DEMANDES D'ENQUÊTE SUR LES ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT

Comme il en a été question au début de ce chapitre, le projet de Charte des droits environnementaux de l'Ontario repose sur la reconnaissance d'une responsabilité partagée en matière de protection de l'environnement. Nous avons déjà étudié le rôle que les résidents pourraient jouer par l'entremise du registre environnemental lorsqu'ils commentent les projets de politique, de règlements et d'actes environnementaux importants.

Cependant, le public peut également jouer un rôle important en décelant et en signalant les cas d'atteinte à l'environnement. Cela se fait déjà de façon informelle. Le ministère de l'Environnement affirme que ses employés reçoivent chaque année des milliers de rapports de la part de personnes qui croient que l'environnement a été atteint ou continue de l'être en raison d'une activité quelconque. Des allégations sont faites, des enquêtes menées et, si elles semblent fondées, des accusations peuvent être portées et donnent lieu à des condamnations. Le groupe de travail encourage le dialogue entre le gouvernement et les parties soupçonnées d'avoir porté atteinte à l'environnement. D'aucuns s'entendent pour dire que les sanctions quasi criminelles constituent un moyen dissuasif efficace pour ceux qui autrement n'hésiteraient pas à nuire à l'environnement par leurs activités.

Le groupe de travail a noté un certain manque d'uniformité, de prévisibilité et de certitude dans les méthodes informelles auxquelles le public a recours pour demander la tenue d'une enquête sur une atteinte apparente à l'environnement, lorsqu'une intervention directe du gouvernement serait nécessaire.

Par exemple, toute personne qui soutient qu'il y a eu atteinte à l'environnement ne dispose d'aucun moyen fiable de savoir si sa plainte a été reçue, si on y a donné suite ni quel en est le résultat. Si nous nous attendons à ce que le public partage avec le gouvernement la responsabilité de la protection de l'environnement, le gouvernement doit alors donner clairement suite aux demandes d'enquête sur des atteintes à l'environnement déposées par le public.

Le groupe de travail ne souhaite pas encourager la mise en oeuvre de processus « bureaucratiques » trop formels qui auraient peut-être pour effet de décourager les enquêtes plutôt que de les faciliter, pas plus qu'il ne souhaite encourager les plaintes non fondées ou vexatoires ou qui puiseraient dans les ressources peu abondantes du gouvernement. Il ne s'agit pas de signaler le moindre soupçon ni de faire enquête sur ceux-ci. Mais lorsque des gens raisonnables ont des motifs raisonnables de croire qu'une offense ou une infraction environnementale a été commise, ils devraient être en droit de

s'attendre à ce que le gouvernement tienne compte de leurs allégations et fasse un suivi. En gardant ces considérations à l'esprit et en tenant compte de la *Loi sur la protection de l'environnement* du Canada, le groupe de travail a élaboré une marche à suivre qui s'établit comme suit :

Tout groupe composé d'au moins deux résidents de l'Ontario âgés de dix-huit ans ou plus qui croient qu'une infraction a été commise à l'une des lois prescrites devrait pouvoir demander au Commissaire à l'environnement qu'une enquête soit menée par le ministre visé (voir par. 32(1) de la Charte).

Le Commissaire à l'environnement devrait fournir un formulaire standard conçu à cet effet et sur lequel il faudrait fournir, sous serment, les renseignements suivants :

a) les noms et adresses des demandeurs;
b) une description de la nature de la prétendue infraction;
c) le nom et l'adresse de chaque personne soupçonnée d'avoir participé à l'infraction, dans la mesure où les demandeurs disposent de ces renseignements;
d) un résumé des preuves à l'appui des allégations portées par les demandeurs;
e) le nom et l'adresse de personnes ayant été témoins de l'infraction, de même qu'un résumé des preuves qu'elles sont susceptibles de fournir, dans la mesure où les demandeurs disposent de ces renseignements;
f) une copie de tout document et de toute pièce qui doivent, de l'avis des demandeurs, être étudiées lors de l'enquête; et
g) les détails de tout contact antérieur avec le bureau du Commissaire à l'environnement ou tout ministère au sujet de la prétendue infraction (par. 32(2) de la Charte).

Le Commissaire à l'environnement devrait être tenu de faire parvenir la demande au(x) ministre(s) visé(s) (si les allégations portent sur plus d'une des lois prescrites). Le Commissaire à l'environnement devrait traiter cette « demande d'enquête pour infraction » dans les 30 jours suivant sa réception (article 33 de la Charte).

Le ministère devrait, de la même façon, confirmer aux demandeurs, dans les trente jours qui suivent la réception de la demande, qu'il a reçu la demande d'enquête sur une infraction du Commissaire à l'environnement. Les demandeurs sauront alors, en moins de deux mois, si leur demande a bel et bien été reçue par le ministre visé (article 34 de la Charte).

Cependant, ce qui importe davantage, c'est la recommandation du groupe de travail selon laquelle le ministre devrait être tenu d'enquêter sur toutes les prétendues infractions, à moins que :

a) la demande ne soit pas fondée ou qu'elle soit vexatoire;

b) la prétendue infraction ne soit pas suffisamment grave pour justifier une enquête, ou
c) la prétendue infraction ne risque pas de porter atteinte à l'environnement (article 35 de la Charte).

Ces raisons de ne pas donner suite à une demande permettront au ministre de se pencher, dans une certaine mesure, sur les demandes plus sérieuses. Si une personne dépose une demande dans le but d'ennuyer son voisin ou que le demandeur a de bonnes raisons de soupçonner une atteinte à l'environnement, mais que cette atteinte n'est pas grave, ou encore qu'une personne demande une enquête pour infraction qui, bien qu'elle existe « techniquement » en vertu d'une des lois prescrites, ne porte pas atteinte à l'environnement, le ministre peut décider de ne pas faire enquête.

Cependant, si le ministre décide de ne pas faire enquête, pour une des raisons susmentionnées, il devrait en informer par écrit les demandeurs, la personne devant faire l'objet de l'enquête et le Commissaire à l'environnement. Cet avis devrait être envoyé dans les 120 jours suivant la date à laquelle le ministre reçoit la demande du Commissaire à l'environnement (par. 36(1) de la Charte).

Si le ministre a l'intention de faire enquête, il doit, dans les 6 mois suivant la date où il aura reçu la demande du Commissaire à l'environnement, mener l'enquête à terme ou faire parvenir aux demandeurs une estimation écrite du temps nécessaire à l'achèvement de l'enquête (article 37 de la Charte).

Si un prolongement de la période d'enquête s'impose, un autre avis devra être envoyé aux demandeurs.

Finalement, dans les 30 jours précédant la fin de l'enquête, qui dans certains cas aura mené au dépôt de chefs d'accusation, le ministre devra faire parvenir aux demandeurs, à la personne faisant l'objet de l'enquête et au Commissaire à l'environnement, un avis écrit faisant état du résultat de l'enquête. Cet avis devra informer les intéressés des mesures que le ministre a prises ou entend prendre (article 38 de la Charte).

En résumé, une fois que la demande d'enquête pour infraction est déposée auprès du Commissaire à l'environnement, celle-ci sera traitée selon l'échéancier suivant :

- Commissaire à l'environnement — 30 jours pour la faire parvenir au ministre visé;
- Ministre — 30 jours pour en accuser réception;
- Ministre — 90 jours pour établir s'il y aura enquête et pour transmettre au demandeur, à la personne ayant prétendument commis l'infraction, de même qu'au

Commissaire à l'environnement, sa décision de ne pas faire enquête, le cas échéant;

- Ministre — 60 jours pour mener l'enquête à terme (ou davantage, au besoin);
- Ministre — 30 jours pour informer les demandeurs, les personnes faisant l'objet de l'enquête, de même que le Commissaire à l'environnement des résultats des mesures prises.

Le groupe de travail estime que cet échéancier donnera lieu à un système normalisé, uniforme et fiable permettant au public de participer aux « enquêtes environnementales ». Il espère en outre que les délais inciteront les ministères à répondre le plus rapidement possible aux demandes du public. Il faut souligner que le gouvernement n'est pas tenu d'attendre la conclusion d'une enquête pour imposer des mesures d'atténuation des dommages. Autrement dit, le gouvernement peut à la fois mener une enquête et prendre des mesures pour mettre fin aux atteintes portées à l'environnement. Le groupe de travail ne prévoit pas que les enquêtes sur des activités quasi-criminelles, aussi complexes soient-elles, empêcheront le gouvernement de protéger l'environnement contre des atteintes réelles ou potentielles.

L'objectif du processus recommandé n'est pas de remplacer tous les autres moyens de communication entre les citoyens et les ministères ou le Commissaire à l'environnement. De nombreux autres canaux seront encore utilisés, dont le courrier, les appels téléphoniques et les « tuyaux » donnés en personne, de même que les demandes et suggestions d'enquête. Cependant, si un citoyen désire suivre le progrès de sa demande d'enquête pour infraction, il devra passer par le processus normalisé recommandé, s'adressant d'abord au Commissaire à l'environnement.

Demande d'enquête pour infraction et Bureau du Commissaire à l'environnement

Le groupe de travail recommande que toutes les demandes d'enquête pour infraction soient adressées au Commissaire à l'environnement parce qu'il croit que le suivi des demandes fait par chaque ministère devrait figurer dans le rapport que le Commissaire à l'environnement déposera tous les deux ans à l'Assemblée législative. Une « piste de vérification » sera créée lorsque le Commissaire à l'environnement reçoit la demande, la décision du ministre de faire enquête ou non, de même que le rapport du ministère faisant état des résultats de l'enquête. Il est raisonnable de s'attendre à ce que le Commissaire surveille le taux de réponse du ministère, l'exercice du droit discrétionnaire dont dispose celui-ci de faire enquête ou non, ainsi que les résultats des enquêtes. Les demandes d'enquête sur les infractions permettent-elles de mettre la main au collet de ceux qui nuisent à l'environnement, de les poursuivre et de les faire condamner? Sinon, pourquoi pas? Dans un délai raisonnable, le Commissaire à l'environnement devrait être en mesure de répondre à de telles questions et de suggérer des moyens d'améliorer l'efficience et l'efficacité du processus.

Le groupe de travail s'est également rendu compte que même si les demandes d'enquête sont fondées sur une prétendue infraction à une des lois prescrites, les résidents peuvent fort bien ne pas savoir quel ministère est responsable ou quelle loi a été enfreinte. Le Commissaire à l'environnement devrait pouvoir voir à ce que les citoyens puissent déposer en temps opportun une demande d'enquête pour infraction qui soit complète.

Demande d'enquête pour infraction et protection des ressources publiques

Comme on le verra dans une section subséquente portant sur l'accessibilité des tribunaux aux résidents qui désirent protéger les ressources publiques, la demande d'enquête pour infraction jouera un rôle important dans l'identification des résidents qui peuvent intenter une telle poursuite là où le gouvernement a choisi de ne rien faire pour protéger les ressources publiques et a fait connaître cette décision ou ce choix, en partie, en ne donnant pas suite à une demande d'enquête pour infraction.

Les recommandations du groupe de travail sont les suivantes :

- ***L'établissement d'une méthode normalisée par laquelle tout groupe de deux résidents de l'Ontario âgés de 18 ans ou plus et qui croient qu'il y a eu ou qu'il y aura infraction à une des lois, un des règlements ou un des actes prescrits peut présenter sous serment sa demande d'enquête pour infraction à l'attention du ministère visé.***
- ***La demande d'enquête pour infraction devra être présentée au Commissaire à l'environnement qui la fera parvenir au ministère visé dans les 30 jours qui suivent.***
- ***Le Commissaire à l'environnement devra utiliser un affidavit de formulaire standard sur lequel il notera :***
  - ***a) les noms et adresses des demandeurs;***
  - ***b) une description de la nature de la prétendue infraction;***
  - ***c) le nom et l'adresse de chaque personne soupçonnée d'avoir participé à l'infraction, dans la mesure où les demandeurs disposent de ces renseignements;***
  - ***d) un résumé des preuves à l'appui des allégations des demandeurs;***
  - ***e) les noms et adresses des personnes ayant été témoins de l'infraction, de même qu'un résumé des preuves qu'elles sont susceptibles de fournir, dans la mesure où les demandeurs disposent de ces renseignements;***
  - ***f) une copie de tout document et une description de toute pièce qui doivent, de l'avis des demandeurs, être étudiés lors de l'enquête; et***
  - ***g) les détails de tout contact antérieur avec le bureau du Commissaire à l'environnement ou tout ministère au sujet de la prétendue infraction.***
- ***Le ministre qui reçoit du Commissaire à l'environnement une demande d'enquête pour infraction doit envoyer un accusé de réception aux demandeurs dans les 30 jours qui suivent.***
- ***Le ministre doit faire enquête sur toutes les demandes d'enquête pour infraction à moins que :***

a) la demande ne soit pas fondée ou soit vexatoire,

b) la prétendue infraction ne soit pas suffisamment grave pour justifier une enquête, ou

c) la prétendue infraction ne risque pas de porter atteinte à l'environnement.

- *Si un ministre décide de ne pas faire enquête, il doit en informer les demandeurs, la personne qui aurait commis l'infraction et le Commissaire à l'environnement dans les 120 jours suivant la réception par le ministre de la demande d'enquête pour infraction.*
- *Si le ministre reçoit la demande d'enquête pour infraction et fait enquête, il devrait mener l'enquête à terme dans les 6 mois suivant la réception de la demande, à défaut de quoi il devra en aviser les demandeurs par écrit.*
- *Dans les 30 jours suivant la fin de l'enquête, le ministère doit informer les demandeurs, les personnes ayant commis l'infraction et le Commissaire à l'environnement des mesures qu'il aura prises ou qu'il entend prendre.*
- *Le Commissaire à l'environnement devrait être prêt à aider les résidents à remplir le formulaire normalisé pour que les allégations soient claires en ce qui concerne les lois enfreintes et autres aspects des infractions.*

B. PARTICIPATION DU PUBLIC AUX GRANDES DÉCISIONS ENVIRONNEMENTALES DU GOUVERNEMENT

iv) DEMANDES D'EXAMEN DE POLITIQUES, DE RÈGLEMENTS ET D'ACTES

Le registre environnemental sert à assurer que les politiques, les règlements et les actes proposés après la proclamation de la Charte des droits environnementaux passent par un système qui prévoit la publication d'avis, la possibilité de formuler des commentaires et la publication de la décision prise. Ainsi, on l'espère, les politiques, les règlements et les actes qui seront élaborés après la proclamation de la Charte des droits environnementaux respecteront les principes de la Charte des droits environnementaux par le biais des déclarations des valeurs environnementales propres à chaque ministère.

Le groupe de travail a étudié les meilleurs moyens de veiller à ce que les politiques, les règlements et les actes soient passés en revue par l'entremise du registre environnemental. Cela permettrait, à la longue, de voir à ce que toutes les politiques et tous les règlements et les actes respectent les objectifs de la Charte des droits environnementaux et des déclarations des valeurs environnementales.

Les résidents de la province peuvent actuellement écrire aux ministères visés pour leur suggérer d'examiner ou de réexaminer le bien-fondé d'une politique, d'un règlement ou d'un acte en particulier. À l'instar des demandes d'enquête, les réunions sans caractère officiel entre le gouvernement et le public sont très utiles et devraient être encouragées. Cependant, les étapes que doivent respecter les résidents pour présenter leurs demandes ne sont pas normalisées de façon uniforme et prévisible. Le groupe de travail considère qu'il s'agit là d'une lacune, surtout pour les projets d'envergure, et propose l'établissement d'une méthode normalisée pour permettre aux résidents de demander l'examen de politiques, lois, règlements et actes environnementaux qu'ils aimeraient voir modifiés, remplacés, annulés ou révoqués afin de protéger l'environnement.

De même, parce qu'on exerce dans la province, certaines activités qui ne sont visées par aucun règlement et qui pourraient avoir un impact grave sur l'environnement, le groupe de travail croit qu'il convient de normaliser la marche à suivre grâce à laquelle les résidents peuvent également demander au gouvernement d'adopter, d'entériner, de créer ou de publier une nouvelle politique, une nouvelle loi, un nouveau règlement ou un nouvel acte dans le but de protéger l'environnement.

À la lumière de ces considérations, le groupe de travail propose les principes directeurs suivants à l'intention des résidents qui demandent au gouvernement d'agir en ce qui a trait aux politiques, lois, règlements et actes importants.

Le groupe de travail recommande que si deux résidents de l'Ontario âgés de dix-huit ans ou plus croient qu'une politique, une loi, un règlement ou un acte important doit être modifié, remplacé, annulé ou révoqué dans le but de protéger l'environnement, ceux-ci devraient pouvoir présenter sous serment, au Commissaire à l'environnement, une demande d'examen de la politique, de la loi, du règlement ou d'un acte par le ministère visé (par. 25(2) de la Charte).

De même, si deux résidents de l'Ontario âgés de dix-huit ans ou plus croient qu'une nouvelle politique, une nouvelle loi, un nouveau règlement ou un nouvel acte devrait être adopté, entériné, créé ou publié dans le but de protéger l'environnement, ceux-ci devraient pouvoir présenter sous serment, au Commissaire à l'environnement, une demande de révision visant ce besoin spécifique (par. 25(2) de la Charte).

Dans les deux cas, le Commissaire à l'environnement devrait fournir un affidavit normalisé sur lequel les demandeurs inscriront leurs nom et adresse et expliqueront pourquoi ils estiment que l'examen demandé devrait être entrepris afin de protéger l'environnement. La demande devrait également leur permettre de fournir ou de résumer toute preuve scientifique ou technique appuyant leur conviction qu'un examen s'impose pour protéger l'environnement. Ce formulaire devrait être conçu de manière à permettre d'identifier clairement la politique, la loi, le règlement ou l'acte faisant l'objet de la demande d'examen (par. 25(3) de la Charte).

Le Commissaire à l'environnement devrait, dans les 30 jours suivants, acheminer la demande au(x) ministre(s) visé(s) responsable(s) des questions soulevées dans la demande. En retour, ce ministre enverra un accusé de réception de la demande directement aux demandeurs au plus tard 30 jours après avoir reçu la demande du Commissaire à l'environnement (article 26 de la Charte).

Le ministre qui reçoit une telle demande doit déterminer dans un premier temps si un examen est dans l'intérêt du public. Il existe actuellement en Ontario des milliers de politiques, règlements et actes. Il serait impossible de les revoir tous au cours d'une période donnée, même si les ressources étaient illimitées. Le groupe de travail comprend que les ministres devront exercer largement leur pouvoir discrétionnaire pour établir si l'intérêt public justifie un examen des demandes présentées (article 27 de la Charte).

Le groupe de travail recommande que, pour établir si l'intérêt public justifie un examen, le ministre tienne compte de l'intérêt public en ne modifiant pas une décision prise au cours des cinq années précédant la date de la demande, si la décision a été prise selon la norme de participation du public proposée de façon générale dans la Charte des droits environnementaux (par. 28(2) de la Charte).

Le groupe de travail recommande cette présomption réfutable de cinq ans quant au bien-fondé des décisions prises sur le plan environnemental afin d'augmenter la certitude du processus. Une fois que le public aura commenté la politique, le règlement ou l'acte par l'entremise du processus établi dans la Charte des droits environnementaux ou tout autre processus, ceux qui doivent se fier à une décision devraient pouvoir le faire avec un certain degré de confiance.

Cependant, dans certaines circonstances, il peut être nécessaire de procéder à l'examen d'une politique, d'un règlement ou d'un acte déjà en vigueur et, pour établir si l'intérêt public justifie un tel examen, le ministre devrait prendre en considération les éléments suivants :

a) la déclaration sur les valeurs environnementales rédigée par le ministère;
b) toute preuve d'ordre social, économique ou scientifique que le ministre juge pertinente;
c) le risque d'atteinte à l'environnement si l'examen demandé n'est pas effectué; et
d) toute autre question que le ministre juge pertinente.

Le groupe de travail recommande que, au moment de prendre une décision concernant les politiques, lois, règlements et actes en vigueur, le ministre prenne également en compte :

a) la mesure dans laquelle le public a eu l'occasion de participer à l'élaboration de la politique, de la loi, du règlement ou de l'acte faisant l'objet de la demande de révision; et
b) la période qui s'est écoulée depuis que la politique, la loi, le règlement ou l'acte a été créé, entériné ou publié (par. 28(4)).

Encore une fois, il est nécessaire de procéder de cette façon afin d'offrir un certain degré de certitude à ceux qui doivent se fier aux décisions prises par le gouvernement après qu'elles soient passées par un processus de notification et d'examen public, tel que recommandé dans la Charte des droits environnementaux.

Dans l'éventualité où le ministre décide de ne pas procéder à un examen à la suite d'une demande, il devrait en informer par écrit les demandeurs ainsi que le Commissaire à l'environnement. Cet avis devrait être envoyé dans les 120 jours suivant la date de la réception de la demande du Commissaire à l'environnement (article 29 de la Charte).

Le groupe de travail recommande que lorsqu'un ministère procède à l'examen d'une politique, d'une loi, d'un règlement ou d'un acte déjà en vigueur ou qu'on lui demande d'élaborer, le ministre devrait informer par écrit les demandeurs des résultats de l'examen dans les 30 jours suivant la fin de celui-ci. Cet avis écrit devrait faire état des mesures, le cas échéant, que le ministre a prises ou entend prendre à la suite de son examen. De plus, une copie de l'avis devra être envoyée au Commissaire à l'environnement (article 30 de la Charte).

Le groupe de travail estime que le Commissaire à l'environnement devrait jouer le même rôle dans le cas des demandes d'examen que dans celui des demandes d'enquête. Ce rôle consiste à surveiller le nombre de demandes d'examen déposées pour chaque ministère, la façon dont celles-ci sont traitées et l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre quant à la décision de procéder ou non à un examen.

Puisque, au fil des ans, le Commissaire à l'environnement acquerra un certain savoir-faire, il peut s'avérer utile de consulter son bureau au sujet de l'examen de politiques et de règlements.

En ce qui concerne la demande d'examen, le groupe de travail a étudié le besoin de revoir les politiques en vigueur qui se présentent sous forme de lignes directrices ou de directives. Au sein de bon nombre de ministères qui prennent de grandes décisions à répercussions environnementales, les fonctionnaires ont quelquefois recours à ce qu'ils appellent des « lignes directrices ». Ces lignes directrices ou directives sont importantes et établissent les critères en vertu desquels les actes sont publiés par les divers ministères. Elles peuvent être, dans certains cas, très précises et techniques. Elles offrent des conseils importants aux demandeurs au sujet des points sur lesquels un pouvoir discrétionnaire peut être exercé par les fonctionnaires, de même que les critères selon lesquels les fonctionnaires exercent leur pouvoir discrétionnaire.

Étant donné l'importance de ces directives dans le cadre de la délivrance d'actes environnementaux, il est important que les directives déjà utilisées intègrent, à la longue, les objectifs de la Charte des droits environnementaux par l'entremise des déclarations des valeurs environnementales de chaque ministère. Dans certains cas, il conviendra d'examiner les directives ministérielles utilisées pour la délivrance d'actes dans le cadre d'une demande d'examen et, par conséquent, de les étudier par le biais du registre environnemental. Il est à prévoir qu'à la suite de cet examen, certaines directives deviendront des règlements et, par conséquent, acquerront un plus grand degré de certitude. Dans d'autres cas, les directives pourront être modifiées pour refléter la déclaration des valeurs environnementales du ministère en question, alors que dans d'autres cas, elles pourront être rejetées lorsqu'elles seront jugées désuètes et devront être remplacées par des directives plus à jour. Cela signifie essentiellement que les directives utilisées par les ministères pour l'élaboration d'actes peuvent, dans certains cas, devoir être soumises à l'examen du public afin de s'assurer qu'elles sont, premièrement, le plus à jour possible et, deuxièmement, qu'elles respectent les objectifs de la Charte des droits environnementaux par l'entremise des déclarations des valeurs environnementales et, finalement, que les directives pouvant être transformées en règlements augmentent le degré de certitude aux yeux de ceux qui demandent la délivrance d'un acte.

À la longue, les directives environnementales des divers ministères devraient devenir la norme en vertu de laquelle les actes sont délivrés. Le but à long terme devrait être de veiller à ce que ces directives soient bénéfiques pour l'environnement et qu'elles offrent un degré de certitude, de prévisibilité et d'uniformité à ceux qui doivent demander la délivrance d'un acte. Si l'on suppose que cet objectif peut être atteint, la présomption réfutable de cinq ans quant à la décision d'entreprendre un examen serait valable, sauf lorsqu'il y a une nouvelle preuve scientifique ou technique qui laisse croire qu'il faut établir une nouvelle norme pour l'élaboration d'un acte spécifique et qu'il est dans l'intérêt du public de le faire.

Le groupe de travail s'attend à ce que les ministères soient inondés de demandes d'examen des politiques, règlements et actes existants. Si cela se produisait, le groupe de travail estime qu'il serait raisonnable qu'un ministre donne suite à ces demandes selon un ordre de priorité qu'il aura établi. Le groupe de travail reconnaît qu'il est impossible de tout faire en même temps et que les ministères ne devraient pas faire l'objet de critiques s'ils ne procèdent pas immédiatement à l'examen de chaque politique, règlement et acte important en vigueur. Tout ministre qui fournit un plan adéquat faisant état de la stratégie qu'il entend adopter pour l'examen des politiques, règlements et actes de son ministère, par le biais du registre environnemental, devrait pouvoir, à la longue, intégrer les objectifs de la Charte des droits environnementaux de même que les déclarations des valeurs environnementales propres au ministère.

En conclusion, le groupe de travail recommande que :

- ***grâce à une marche à suivre normalisée, si un groupe de deux résidents de l'Ontario âgés d'au moins 18 ans croit qu'une politique, qu'une loi, qu'un règlement ou qu'un acte doit être modifié, remplacé, annulé ou révoqué afin de protéger l'environnement, celui-ci doit pouvoir présenter au Commissaire à l'environnement une demande d'examen de la politique, de la loi, du règlement ou de l'acte par le ministère visé;***
- ***si un groupe de deux résidents de l'Ontario âgés d'au moins 18 ans croit qu'une nouvelle politique, une nouvelle loi, un nouveau règlement ou un nouvel acte devrait être adopté, entériné, créé ou publié afin de protéger l'environnement, ce groupe doit pouvoir présenter au Commissaire à l'environnement une demande d'examen de la nécessité de créer une nouvelle politique, une nouvelle loi, un nouveau règlement ou un nouvel acte par le ministère visé;***
- ***le Commissaire à l'environnement doit fournir un formulaire normalisé qui permette aux demandeurs de fournir les renseignements suivants :***
  a) leurs nom et adresse;
  b) les raisons pour lesquelles l'examen faisant l'objet de la demande devrait être effectué pour protéger l'environnement; et
  c) un résumé des preuves scientifiques appuyant la conviction des demandeurs que l'examen

faisant l'objet de la demande devrait être effectué pour protéger l'environnement;

- *le formulaire fourni par le Commissaire à l'environnement doit également permettre d'identifier clairement la politique, la loi, le règlement ou l'acte devant faire l'objet de l'examen;*
- *le Commissaire à l'environnement doit, dans les 30 jours, acheminer la demande d'examen au(x) ministre(s) visé(s) responsable(s) des questions soulevées dans la demande;*
- *le ministre qui reçoit la demande d'examen du Commissaire à l'environnement doit envoyer un accusé de réception aux demandeurs dans les 30 jours suivant la réception de la demande du Commissaire à l'environnement;*
- *le ministre doit déterminer dans un premier temps si l'examen de la demande est dans l'intérêt du public;*
- *pour décider s'il est dans l'intérêt du public de procéder à un examen, le ministre doit établir s'il est dans l'intérêt du public de ne pas remettre en question une décision prise au cours des cinq années précédant la date de la demande si la décision a été prise en vertu de la Charte des droits environnementaux ou de tout processus essentiellement équivalent;*
- *pour décider s'il est dans l'intérêt du public de procéder à un examen, le ministre doit tenir compte :*
  - *a) de la déclaration sur les valeurs environnementales rédigée par le ministère;*
  - *b) de toute preuve d'ordre social, économique ou scientifique que le ministre juge pertinente;*
  - *c) du risque d'atteinte à l'environnement si l'examen demandé n'est pas effectué; et*
  - *d) de toute autre question que le ministre juge pertinente.*
- *pour décider s'il est dans l'intérêt du public de procéder à l'examen d'une politique, d'une loi, d'un règlement ou d'un acte déjà en vigueur, le ministre doit également prendre en compte :*
  - *a) la mesure dans laquelle le public a eu l'occasion de participer au processus d'élaboration de la politique, de la loi, du règlement ou de l'acte faisant l'objet de la demande d'examen; et*
  - *b) la période qui s'est écoulée depuis que la politique, la loi, le règlement ou l'acte a été créé, entériné ou publié;*
- *le ministre doit informer par écrit les demandeurs, dans les 120 jours suivant la réception de la demande, de sa décision de procéder ou non à l'examen;*
- *dans les 30 jours suivant la fin de l'examen, le ministre doit informer les demandeurs par écrit du résultat de l'examen. Cet avis doit faire état des mesures, le cas échéant, que le ministre a prises ou entend prendre à la suite de son examen;*
- *une copie de l'avis de conclusion de l'examen doit être envoyée au Commissaire à l'environnement;*
- *le Commissaire à l'environnement doit exercer les mêmes fonctions et remplir les mêmes tâches en ce qui concerne les demandes d'examen qu'en ce qui concerne les demandes d'enquête pour infraction. Ces tâches devraient inclure la surveillance du nombre de demandes d'examen, leur*

règlement et l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre quant à la décision de procéder ou non à un examen;

- *les ministres qui reçoivent de nombreuses demandes d'examen doivent pouvoir établir un ordre de priorité pour l'examen des politiques, règlements et actes existants;*
- *à la demande du public, les directives déjà en vigueur et servant à la délivrance des actes environnementaux pourraient être publiées dans le registre environnemental pour que le public puisse en connaître la forme et la teneur. Les directives pouvant prendre la forme de règlements devraient être converties en règlements lorsque l'occasion se présente.*

C. ACCÈS AUX TRIBUNAUX POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Comme en font état les sections précédentes, la démarche adoptée par le groupe de travail pour élaborer la Charte des droits environnementaux a consisté d'abord à reconnaître la responsabilité du gouvernement en matière de protection de l'environnement, puis à donner au public des moyens d'aider le gouvernement à faire son devoir à cet égard. Nous avons décrit plus haut comment les façons dont le public pourrait participer aux grandes décisions à répercussions environnementales du gouvernement, ainsi que le rôle que jouerait le Commissaire à l'environnement. Le principe de transparence obligerait le gouvernement à rendre compte devant le public des décisions qui touchent à l'environnement, l'objectif étant de veiller à ce que ces décisions soient prises ouvertement, que le public en soit informé à juste titre et qu'il ait la possibilité de les commenter. Une telle marche à suivre donnerait lieu à des décisions prises de façon uniforme, conformément aux objectifs de la Charte des droits environnementaux. Si le processus de prise de décisions était supervisé par un commissaire à l'environnement, le rôle des divers intervenants serait beaucoup plus transparent.

Certes, un participation accrue du public n'empêcherait pas la prise de « mauvaises » décisions, mais celles-ci seraient coûteuses pour le parti politique au pouvoir. La bonne volonté est-elle une garantie suffisante? Ce n'est pas l'avis du groupe de travail. C'est pourquoi il recommande au gouvernement d'accorder le droit au public de demander qu'une enquête soit faite lorsque le gouvernement omet de protéger l'environnement, en particulier une ressource publique.

Le mandat du groupe de travail stipule que la Charte des droits environnementaux doit s'appuyer sur les principes et objectifs suivants et les reconnaître :

- le droit du public à un environnement sain grâce à un meilleur accès aux cours et aux tribunaux de l'Ontario;
- ce droit comprendrait un droit accru de poursuite contre ceux qui portent atteinte à l'environnement.

Le mandat détermine ensuite cinq outils qui, s'ils étaient intégrés à la Charte des droits environnementaux, aideraient à atteindre les objectifs susmentionnés. Les voici :

i) l'obligation de protéger les ressources publiques;
ii) l'élargissement des dispositions relatives aux causes d'actions civiles pouvant être intentées contre des personnes qui portent atteinte à l'environnement;
iii) le droit à la qualité pour agir en ce qui concerne les plaintes relatives à l'environnement;
iv) l'élargissement des dispositions sur la révision judiciaire d'actions gouvernementales; et

v) l'exemption de certains types d'atteintes à l'environnement du délai de prescription ultime proposé par le ministère du Procureur général dans la version provisoire de la *Loi sur les prescriptions générales.*

Par le passé, il était coutume pour la société d'associer la protection de l'environnement à la protection des intérêts des particuliers. Ayant maintenant pris conscience des dimensions régionales et internationales des problèmes environnementaux, nous tendons davantage à considérer les enjeux environnementaux dans leur contexte social, d'où le rôle accru que sont appelées à jouer les collectivités pour protéger l'environnement. Bref, la protection de l'environnement est dorénavant une responsabilité collective.

Cela dit, le groupe de travail a étudié chacun des outils proposés afin de réformer les lois environnementales de l'Ontario. Afin de comprendre la démarche proposée par le groupe de travail, il est important d'étudier brièvement les choix qui lui sont offerts.

i) <u>L'obligation de protéger les ressources publiques</u>

Le projet de loi n° 23, *An Act Respecting Environmental Rights in Ontario* (anciennement le projet de loi d'initiative parlementaire n° 12), déposé à l'Assemblée législative de l'Ontario en tant que projet de loi d'initiative parlementaire en 1989, visait à reconnaître la province de l'Ontario comme fiduciaire des terres, des cours d'eau et des richesses naturelles de l'Ontario. Le projet de loi aurait exigé que la province, en sa qualité de fiduciaire, préserve la qualité des terres, des cours d'eau et des richesses naturelles de l'Ontario pour le bénéfice des générations présentes et futures. Toujours selon le projet de loi, il aurait été dans l'intérêt du public de lui donner des moyens efficaces de protéger l'environnement contre la pollution et autre forme de dégradation. Cette démarche est plus tard devenue mieux connue sous le nom de « confiance publique » et a été considérée comme le point de départ de la reconnaissance du droit des résidents à recourir aux tribunaux pour demander au gouvernement de rendre des comptes, si celui-ci avait abusé de cette confiance.

ii) <u>L'élargissement des dispositions relatives aux causes d'actions civiles pouvant être intentées par atteinte à l'environnement</u>

La loi de l'Ontario reconnaît actuellement diverses causes d'action qui découlent de la *common law* et régissent l'accès à nos tribunaux. Les causes d'action visent les questions de fond plutôt que de forme de notre système judiciaire. La négligence, le bris de contrat et la nuisance sont parmi les causes d'action les mieux connues du public. On a déjà dit que les causes d'actions traditionnelles n'étaient plus représentatives de notre société moderne et qu'il fallait en établir de nouvelles pour que le public ait plus librement accès aux tribunaux lorsque l'environnement est menacé.

Ceci a donné lieu à une proposition visant la création d'une cause d'action en vertu de la loi qui permettrait aux résidents de protéger l'environnement en engageant des poursuites judiciaires contre l'auteur d'un délit environnemental.

iii) Le droit à la qualité pour agir en ce qui concerne les plaintes relatives à l'environnement

La loi portant sur la qualité pour agir est un domaine du droit qui établit qui devrait pouvoir comparaître devant les tribunaux et porter plainte au sujet d'une question particulière; elle rejoint directement la question philosophique du droit d'accès aux tribunaux de l'Ontario. Dans certains cas, la qualité pour agir est liée à la cause d'action. Traditionnellement, on a considéré que les personnes ayant subi une perte en particulier, qu'il s'agisse d'une perte financière, d'une blessure personnelle ou de dommages matériels, avaient le droit de recourir au système judiciaire, à condition de pouvoir lier leur perte à une cause d'action reconnue. Autrement dit, si un particulier subissait des blessures en raison de la négligence d'une autre personne, il avait le droit de plaider sa cause devant les tribunaux. Si le tort était prouvé dans les faits, la cour pouvait alors exiger des dommages-intérêts de la part de la personne coupable. Par le passé, notre système judiciaire ne permettait pas aux particuliers de se présenter devant les tribunaux et de porter plainte pour des raisons de principe. Cependant, les tribunaux en sont venus petit à petit à attribuer un rôle plus large aux personnes qui désirent porter plainte ou recourir aux tribunaux afin de trancher sur des questions de principe. Des questions constitutionnelles sont maintenant portées devant les tribunaux non pas parce que le demandeur a subi une perte réelle, mais parce qu'il a le droit et la qualité pour agir, en tant que citoyen canadien, pour porter la question à l'attention du tribunal. En ce qui concerne l'environnement, l'élargissement des dispositions relatives à la qualité pour agir viserait à étendre le droit des résidents de l'Ontario qui désirent porter plainte devant les tribunaux pour des atteintes à l'environnement, qu'ils aient été directement touchés ou non. La Commission de la réforme du droit de l'Ontario a étudié cette question et présenté au procureur général un plan de réforme.

Dans son *Rapport sur le droit à la qualité pour agir*, la Commission de la réforme du droit de l'Ontario a clairement identifié les lacunes de la loi actuelle. À son avis, la loi sur la qualité pour agir est désuète, incohérente et en mal de réforme. La Commission a notamment relevé les défauts suivants : le fonctionnement du « règlement sur la nuisance publique » qui restreint parfois le droit des particuliers de se présenter devant un tribunal pour y soulever des questions d'intérêt public, le fait que les règles régissant la qualité pour agir ne sont pas appliquées uniformément et, finalement, la complexité et l'ambiguïté qui caractérisent en général ce domaine du droit.

La Commission de la réforme du droit de l'Ontario a non seulement précisé les défauts de la loi actuelle sur la qualité pour agir, elle a aussi recommandé une réforme en profondeur. En décembre 1990, le procureur général, l'honorable Howard Hampton, a mis sur pied le Comité consultatif sur le

droit à la qualité pour agir, qui est chargé d'étudier les recommandations de la Commission de la réforme du droit de l'Ontario. Le Comité comptait quatorze membres représentant des intérêts variés : universités, monde des affaires, groupes de défense de l'environnement, association de consommateurs, pour n'en citer que quelques-uns. Le procureur général a également reconnu l'importance de la qualité pour agir dans les causes concernant l'environnement. En particulier, le Comité a reconnu que cette réforme était le complément éventuel d'une Charte des droits environnementaux. Il faut toutefois comprendre la relation qui existe entre le mandat du groupe de travail sur la Charte ontarienne des droits environnementaux et celui du Comité consultatif sur le droit à la qualité pour agir.

Le Comité consultatif sur le droit à la qualité pour agir avait pour mandat de se pencher, entre autres, sur la grande question de la réforme du droit de la qualité pour agir en ce qui concerne les réclamations et les causes d'action admises en vertu du système judiciaire de l'Ontario. Le mandat du groupe de travail sur la Charte des droits environnementaux se restreignait au droit de la qualité pour agir en ce qui concerne les réclamations relatives à l'environnement.

iv) L'élargissement des dispositions sur la révision judiciaire d'actions gouvernementales

La révision judiciaire est une procédure selon laquelle les résidents peuvent demander à un tribunal de réexaminer une décision prise par le gouvernement en vertu de l'exercice ou du non-exercice d'un pouvoir ou d'un devoir imposé par une loi à un(e) ministre de la Couronne ou à ses fonctionnaires. Le recours à la révision judiciaire est actuellement possible pour faire réexaminer certaines décisions gouvernementales, mais certains pensent qu'on devrait pouvoir y recourir également en ce qui a trait aux décisions à répercussions environnementales du gouvernement.

v) L'exemption de certains types d'atteintes à l'environnement du délai de prescription ultime proposé

Les délais de prescription permettent de mettre un terme à certaines demandes en puissance en limitant les demandes que les gens ont le droit de présenter devant les tribunaux après l'expiration de certains délais (p. ex., 6 ans). Ils sont conçus pour circonscrire la responsabilité des pouvoirs publics et encourager les personnes qui désirent porter plainte à le faire dans un délai raisonnable. La loi ontarienne sur les délais de prescription est malheureusement désuète. Le ministère du Procureur général a donc décidé de revoir les délais de prescription. Il déposera un avant-projet de loi à l'Assemblée législative de l'Ontario, peut-être d'ici la fin de 1992. Parmi les options proposées dans l'avant-projet de loi, mentionnons l'imposition d'un délai de prescription ultime à toutes les causes d'action (à quelques exceptions près). Cela signifie que, peu importe quand ou de quelle façon la demande est faite, elle serait éteinte une fois pour toutes au bout d'une période de trente ans à compter de la « découverte » de la demande. Cette disposition n'est pas sans précédent, puisqu'elle est déjà en vigueur dans d'autres juridictions. La question qui se posait au groupe de travail était la suivante : de tels délais de prescription ultimes devraient-ils s'appliquer aux demandes de nature environnementale,

dont il est souvent difficile d'évaluer l'importance avant plusieurs années? Un délai de prescription ultime augmenterait le degré de certitude, mais le fait de l'appliquer aux demandes d'ordre environnemental risquerait toutefois de réduire l'accès du public aux tribunaux.

Réforme complémentaire : recours collectifs et aide financière aux intervenants

Lorsqu'il a étudié les choix susmentionnés, le groupe de travail savait que deux autres réformes, bien que ne faisant pas partie du projet de Charte des droits environnementaux, faciliteraient grandement l'accès aux cours et tribunaux de l'Ontario aux fins de protection de l'environnement. Ces deux réformes sont les suivantes :

1) la *Loi sur les recours collectifs* et les modifications afférentes; et
2) l'aide financière aux intervenants.

1) <u>L'accès aux tribunaux, la protection de l'environnement et les recours collectifs</u>

Le projet de loi d'initiative parlementaire n° 23 (anciennement le projet de loi n° 12), ainsi que les versions précédentes de projets de loi d'initiative parlementaire sur la Charte des droits environnementaux, avaient pour objectif d'incorporer la notion de recours collectif à la loi ontarienne en ce qui a trait aux demandes d'ordre environnemental. Par exemple, la partie III du projet de loi n° 23 décrivait, aux paragraphes 13(1) à 13(4), la marche à suivre par une ou plusieurs personnes agissant au nom d'une collectivité pour présenter une demande en vertu de la Charte des droits environnementaux, à condition que les personnes de cette collectivité aient un grief en commun contre l'auteur prétendu d'une atteinte à l'environnement.

Pour l'essentiel, un recours collectif est une poursuite engagée au nom d'un groupe de personnes ayant un intérêt commun, ou pour le bénéfice de celles-ci. Il s'agit d'une procédure procurant un moyen efficace de remédier à une blessure, à un préjudice ou à une atteinte généralisés en permettant à une ou à plusieurs personnes d'engager une poursuite au nom d'une collectivité.

Le recours collectif est en somme un mécanisme d'ordre procédural, conçu, d'une part, pour économiser les ressources judiciaires et juridiques et, d'autre part, pour présenter un nombre de demandes qu'il ne serait pas, dans certains cas, économique de présenter à part devant les tribunaux. Il est important de savoir que le recours collectif ne donne pas lieu à de nouvelles causes d'action ou à de « nouveaux motifs de poursuite », mais crée plutôt une nouvelle procédure grâce à laquelle une personne peut engager une poursuite au nom d'une collectivité.

Outre l'avantage de faciliter l'accès au système judiciaire, d'économiser des ressources judiciaires et juridiques et de permettre de présenter des demandes qu'il ne serait pas économique de présenter à part, le recours collectif a également été vu comme un moyen de mettre fin aux pratiques illégales et

illicites qui peuvent porter une atteinte considérable à l'environnement en imputant la responsabilité à leurs auteurs.

La règle n° 12 des Règles de procédure civile de l'Ontario décrit la marche à suivre pour présenter une cause par recours collectif devant les tribunaux. Cette règle a été interprétée de manière restrictive par les tribunaux (voir General Motors of Canada Ltd. c. Naken, S.C.C.). L'affaire Naken a révélé que quatre types de barrière aux recours collectifs ont progressivement vu le jour en Ontario : questions de fond, de procédure, de preuve et de financement.

La Commission de la réforme du droit de l'Ontario a entrepris une étude approfondie du traitement réservé aux recours collectifs partout dans le monde. Elle a publié en 1982 un rapport en trois volumes incitant une réforme globale de la loi sur les recours collectifs. Par ailleurs, en 1978, le gouvernement du Québec a adopté des mesures législatives qui rendent les recours collectifs accessibles aux résidents de cette province. Aux États-Unis, les recours collectifs sont accessibles depuis des dizaines d'années, tant dans les tribunaux fédéraux que dans les tribunaux étatiques.

Le recours collectif est bien mal compris. Bien des gens ont en effet l'impression que le recours collectif nécessite des ressources judiciaires considérables. L'expérience vécue au Québec et aux États-Unis prouve pourtant le contraire. Les recours collectifs ne minent pas les ressources du système judiciaire, et il n'existe aucune preuve qu'ils servent à faire du chantage auprès des entreprises. En fait, le nombre de recours collectifs a baissé de façon constante aux États-Unis au cours des dernières décennies. Au Québec, il y a eu très peu de recours collectifs au cours des dix dernières années.

Le 29 juin 1989, le procureur général a annoncé à l'Assemblée législative l'intention du gouvernement de procéder à la réforme de la *Loi sur les recours collectifs* et à la création du Comité consultatif sur la réforme des recours collectifs. Ce dernier, à l'instar du groupe de travail sur la Charte ontarienne des droits environnementaux, était composé des principaux intéressés, dont des porte-parole du milieu des affaires et d'associations de consommateurs, des avocats et des environnementalistes.

Lorsque le Comité consultatif a été formé, on croyait que si la réforme de la *Loi sur les recours collectifs* valait la peine d'être entreprise, elle ne devait pas se limiter aux demandes d'ordre environnemental. Le Comité consultatif a donc tenté d'en arriver à un consensus sur les modalités d'un recours collectif complet et d'ordre général. On trouve à l'Annexe II une copie du communiqué publié par le ministère du Procureur général et décrivant le mandat et l'origine de ce Comité consultatif.

Le Comité consultatif a réussi à dégager un consensus quant à la forme que devraient prendre les recours collectifs en Ontario. Les recommandations du Comité consultatif ont pris corps dans le projet de loi n° 28, la *Loi sur les recours collectifs*, et le projet de loi n° 29, la *Loi sur la modification du Barreau*. Le terme recours collectif a été adopté parce que les Règles de procédure civile de l'Ontario prévoient une action et un avis de demande, collectivement appelés « recours ». Les deux projets de loi ont été présentés en troisième lecture à l'Assemblée législative de l'Ontario le lundi 4 mai 1992. Une fois proclamées, ces lois s'appliqueront aux demandes d'ordre environnemental présentées par recours collectif. Les principales caractéristiques d'un recours collectif sont décrites à l'Annexe II.

Pour une description détaillée de la démarche adoptée par le Comité consultatif du procureur général sur la réforme de la *Loi sur les recours collectifs*, il y a lieu de lire le rapport du Comité consultatif, que l'on peut se procurer auprès du ministre du Procureur général de l'Ontario, de même que la *Loi sur les recours collectifs* et la *Loi sur la modification du Barreau*.

Il importe de savoir que la réforme des recours collectifs a été élaborée avec la collaboration de l'Association canadienne du droit de l'environnement et d'Energy Probe. La réforme est considérée comme un important pas en avant pour les plaideurs en Ontario, en particulier ceux qui plaident des causes de nature environnementale. Il importe par dessus tout de comprendre, lorsqu'on examine les recommandations du groupe de travail sur la Charte ontarienne des droits environnementaux, que les membres du groupe de travail, dont quatre faisaient également partie du Comité consultatif du procureur général sur la réforme de la *Loi sur les recours collectifs*, estiment que la réforme de la *Loi sur les recours collectifs* fait partie intégrante de la Charte des droits environnementaux. Bien qu'elles ne fassent pas partie d'une seule et même loi, il va sans dire qu'elles se complètent.

2) <u>L'accès aux tribunaux et l'aide financière aux intervenants</u>

L'aide financière aux intervenants permet de veiller à ce que le public et les groupes intéressés disposent des ressources financières nécessaires pour participer à certaines audiences prolongées.

La *Loi sur le projet d'aide financière aux intervenants* est entrée en vigueur le 1er avril 1989 à titre de projet pilote triennal. En vertu de cette Loi, les organismes qui tireront vraisemblablement des avantages financiers d'une décision rendue par la Commission des évaluations environnementales ou par la Commission de l'énergie de l'Ontario doivent accorder une aide financière aux intervenants représentant l'intérêt public lors d'audiences.

La *Loi sur le projet d'aide financière aux intervenants* s'est révélée fort utile pour veiller à ce que les préoccupations d'ordre environnemental soient bien présentées, notamment lors des audiences de la Commission des évaluations environnementales. Cette loi exige que les promoteurs des projets visés,

et non le gouvernement provincial, fournissent l'aide financière nécessaire aux intervenants qui défendent l'intérêt du public. Au cours des trois dernières années, la Loi a fourni à des groupes l'aide financière dont ils avaient besoin pour présenter leur cas devant les conseils chargés d'examiner des projets tels que des lieux d'enfouissement municipaux, la production d'énergie électrique et les modifications des tarifs pour le gaz naturel.

Le 25 mars 1992, le procureur général, M. Howard Hampton, la ministre de l'Environnement, M[me] Ruth Grier, et le ministre de l'Énergie (par intérim), M. Brian Charlton, ont annoncé que le projet pilote allait se poursuivre pendant quatre ans encore. Cette décision a été prise à la suite d'une évaluation de la Loi faite par un organisme indépendant. Cette évaluation a été effectuée avec le concours des ministères du Procureur général, de l'Environnement et de l'Énergie, par une équipe d'experts-conseils dirigée par les professeurs W.A Bogart et Marcia Valiante, tous deux de la faculté de droit de l'université de Windsor.

Comme pour la réforme de la loi sur les recours collectifs, l'aide financière aux intervenants ne fait pas explicitement partie du projet de Charte des droits environnementaux. Il existe cependant un lien entre le renouvellement de ce projet pilote et un meilleur accès pour le public aux tribunaux de l'Ontario au chapitre des décisions environnementales. Les membres du groupe de travail souhaitent que les recommandations qu'ils ont formulées, et qui font partie de la Charte des droits environnementaux de l'Ontario, soient lues en supposant que l'aide financière aux intervenants soit disponible dans le cadre du renouvellement quadriennal du projet d'aide financière aux intervenants.

Le groupe de travail recommande que, pendant la période de consultation du public qui suivra la publication du rapport, la campagne d'information sur le projet de Charte des droits environnementaux fasse mention de la réforme de la *Loi sur les recours collectifs* et du prolongement du projet d'aide financière aux intervenants.

Vers un meilleur accès aux tribunaux grâce à une Charte des droits environnementaux

1. Cause d'action pour nuisance publique et droit de la qualité pour agir

Tel qu'il est mentionné plus haut, dans certains cas le droit de la qualité pour agir, c'est-à-dire le droit de se présenter devant un tribunal et de porter plainte, et les causes d'action elles-mêmes sont liés. La loi sur la nuisance publique en offre un bon exemple. La nuisance publique a été définie comme « une infraction criminelle ou quasi criminelle dans laquelle on retrouve une atteinte réelle ou éventuelle aux commodités ou au bien-être du public ».

Par le passé, seul le procureur général avait le droit d'intenter une action pour nuisance publique, en son nom ou au nom d'un particulier, soit la partie civile, qui avait reçu la permission d'engager une poursuite. Pour que les particuliers puissent poursuivre quelqu'un pour nuisance publique, ils devaient remplir deux conditions. Ils pouvaient d'abord porter la cause d'action devant le tribunal si le procureur général y consentait. Ils pouvaient ensuite porter la cause d'action pour nuisance publique devant le tribunal sans le consentement du procureur général, s'ils étaient capables de prouver qu'ils avaient subi un préjudice ou qu'ils possédaient un intérêt, qui, d'une façon ou d'une autre, les distinguaient du reste de la population. Autrement dit, ils devaient prouver que l'atteinte était plus intense que celle subie par le public en général ou toute autre personne touchée par l'activité.

L'interprétation que la cour a faite du règlement sur la nuisance publique a eu des répercussions insolites; en effet, de nombreuses personnes, membres d'une même collectivité, pouvaient subir un inconvénient ou une interférence et ne pas avoir le droit de se présenter devant les tribunaux pour porter plainte du seul fait qu'ils avaient tous souffert au même degré ou du même type d'inconvénient ou d'interférence. La Commission de la réforme du droit de l'Ontario a également trouvé dépassé le fait que les résidents ayant subi de telles pertes devaient demander à un homme politique, en l'occurrence le procureur général, la permission de porter leur cause devant les tribunaux de l'Ontario. La Commission de la réforme du droit de l'Ontario, dans son rapport portant sur le droit de la qualité pour agir, a qualifié le règlement sur la nuisance publique d'offensant et d'incompatible avec la question de savoir qui devrait avoir accès au système judiciaire au cas où une atteinte considérable aurait été portée à l'ensemble de la collectivité ou à une partie importante de celle-ci (page 2, Commission de la réforme du droit de l'Ontario, Rapport sur le droit de la qualité pour agir). De même, il semblait peut approprié que de nombreuses personnes n'aient pas le droit de se présenter devant les tribunaux simplement parce qu'elles avaient toutes été également touchées par la nuisance publique.

La Cour suprême du Canada a déjà déterminé que le règlement sur la nuisance publique ne doit pas, en général, s'appliquer aux actions visant à remettre en question la constitutionnalité d'une loi ou certaines formes d'actions administratives. Les tribunaux ont plutôt adopté une approche discrétionnaire assez souple afin de déterminer qui a le droit de porter plainte devant les tribunaux dans ces circonstances. Cependant, cette interprétation de la notion de nuisance publique n'a pas été étendue aux demandes relatives à l'environnement. Par conséquent, l'obligation d'obtenir la permission du procureur général ou de prouver un préjudice particulier continuait de faire obstacle aux résidents de l'Ontario qui désiraient recourir aux tribunaux pour remédier aux atteintes à l'environnement, en vertu d'une cause d'action pour nuisance publique.

Le groupe de travail a étudié cette question et jugé qu'une telle barrière n'avait plus sa place dans une société ayant besoin d'outils souples pour remédier aux atteintes à l'environnement résultant d'un acte de nuisance publique.

Le groupe de travail recommande que les barrières empêchant le recours à la notion de nuisance publique soient éliminées. Le groupe de travail a étudié les différentes décisions rendues par les tribunaux et qui ont donné lieu à des problèmes d'interprétation dans ce domaine, afin d'établir la meilleure façon de trouver une solution au problème de la « nuisance publique ». Les cas suivants se sont révélés particulièrement utiles :

- Hickey c. Electric Reduction Co. (1970), 2 Nfld. & P.E.I.R. 246, 21 D.L.R. (3d) 368 (Nfld.S.C.)
- Stein et Tessler c. Gonzales et al [1984], 6 W.W.R. 428, (B.C.S.C.)

Après avoir étudié les décisions rendues dans ces cas, le groupe de travail a conclu qu'une réforme devait s'opérer avec prudence et graduellement. Par exemple, les difficultés étudiées par le groupe de travail se limitaient aux cas de nuisance publique qui portaient atteinte à l'environnement. Le groupe de travail ne formule aucune recommandation quant aux cas de nuisance publique relatifs à des problèmes débordant du cadre environnemental.

De plus, le groupe de travail recommande que cette réforme soit graduelle. Avant que soient entreprises d'autres réformes, toute modification de notion de nuisance publique doit être suivie de près pendant une période de trois ans afin d'analyser la mesure dans laquelle la réforme permet effectivement de faciliter l'accès aux tribunaux aux fins de la protection de l'environnement.

Le groupe de travail a étudié les types de pertes résultant d'atteintes à l'environnement et s'est demandé si ces pertes pouvaient être réellement recouvrées dans le contexte d'une action pour nuisance publique. Le fait de considérer si la perte pouvait être recouvrée en vertu d'une autre cause d'action équivalente a grandement aidé le groupe de travail dans son analyse. Par exemple, si tous les types de pertes pouvaient être recouvrées en recourant à la notion de négligence, il serait alors inutile de faciliter le recours à la nuisance publique pour les cas d'atteinte à l'environnement.

Le groupe de travail a conclu qu'il était nécessaire de faciliter le recours à la notion de nuisance publique en cas d'atteinte à l'environnement, puisqu'il est impossible de redresser tous les types de pertes directes en vertu d'une autre cause d'action, comme la négligence. La négligence, par exemple, dépend de l'existence d'un devoir que doit accomplir une partie à l'égard d'une autre partie, et manquement donne lieu à une responsabilité si un préjudice ou une perte s'ensuit. Ce devoir n'existe pas dans tous les cas d'atteinte à l'environnement pour cause de nuisance publique.

Le groupe de travail a également étudié la question de savoir quelle devait être la nature de la perte devant être redressée dans le cadre d'une action pour nuisance publique ayant porté atteinte à l'environnement. Dans ce cas, aucun changement ne sera apporté à la loi régissant le lien entre l'incident dont la personne lésée se plaint et le préjudice subi. Cet aspect de la loi vise le lien direct qui existe entre le préjudice qui s'ensuit et l'incident ayant porté atteinte à l'environnement. Par le passé, les tribunaux exigeaient qu'une personne lésée prouve que sa perte découlait directement d'un incident ou d'une série d'incidents en particulier, à défaut de quoi la perte était qualifiée de « trop éloignée » pour justifier un redressement. Le groupe de travail ne fait aucune recommandation à l'égard de ce fardeau de la preuve. La façon dont les tribunaux traitent de la question de l'éloignement des dommages par rapport à la cause a évolué, et le groupe de travail recommande que les critères utilisés ou établis par la cour pour mesurer le lien entre la perte et la cause continuent de régir l'utilisation d'une action réformée pour nuisance publique portant atteinte à l'environnement. Le groupe de travail estime que seules les pertes directes devraient pouvoir être recouvrées au moyen de ce genre d'action.

Les types de pertes directes qu'une personne peut subir en raison d'une nuisance publique portant atteinte à l'environnement sont regroupées en deux catégories : les pertes de nature pécuniaire ou économique, et les blessures corporelles.

Les pertes de nature pécuniaire ou économique comprennent les pertes de revenu, d'occasions d'affaires, d'un bien ou de sa jouissance, ou même d'un gagne-pain. Par le passé, les tribunaux ont élaboré des principes directeurs pour ces types de pertes et le groupe de travail ne formule aucune recommandation en vue de leur modification, si ce n'est de faire remarquer que la perte subie dans l'affaire Hickey devrait pouvoir être recouvrée en tant que perte économique directe découlant d'un acte de nuisance publique portant atteinte à l'environnement. Selon le groupe de travail, les dommages-intérêts devraient inclure toute perte économique découlant directement d'une atteinte à l'environnement et imputable à un acte de nuisance publique. À tous les autres égards, les types de pertes économiques pouvant être recouvrées par l'entremise des tribunaux devraient rester inchangés.

L'autre type de perte pouvant être recouvrée par l'entremise de telles actions est la perte personnelle qui n'est pas d'ordre pécuniaire. Cela inclut habituellement toute demande d'indemnisation pour douleur ou souffrance liée à une blessure physique réelle. Le groupe de travail croit que les pertes de ce genre découlant directement d'un acte de nuisance publique qui porte atteinte à l'environnement devraient pouvoir être redressées. Si le demandeur peut établir un lien direct entre sa blessure et l'activité faisant l'objet de sa plainte (c.-à-d. que le lien n'est pas trop éloigné), la perte devrait alors pouvoir être redressée en vertu de la notion de nuisance publique.

Le groupe de travail recommande ce qui suit :

- ***aucune personne ayant subi ou risquant de subir une perte économique directe ou une blessure corporelle directe découlant d'un acte de nuisance publique ayant porté atteinte à l'environnement ne devrait se voir interdire le droit d'intenter une action pour redressement de ladite perte du seul fait que cette personne a subi ou risque de subir une perte économique directe ou une blessure corporelle directe du même genre ou dans la même mesure que d'autres personnes (article 58 de la Charte);***
- ***la réforme, une fois mise en oeuvre, doit être suivie de près en vue d'évaluer son effet sur l'accessibilité du système judiciaire pour la protection de l'environnement; aucune réforme supplémentaire du droit de la qualité pour agir et de la nuisance publique ne doit être mise en oeuvre avant la fin de cette analyse;***
- ***on ne doit plus avoir à obtenir la permission du procureur général pour présenter aux tribunaux une demande pour nuisance publique portant atteinte à l'environnement.***

2. Protection accrue des ressources publiques : une nouvelle cause d'action

Le gouvernement de l'Ontario est, dans un certain sens, le « propriétaire » des ressources publiques de la province, y compris les terres de la Couronne, les cours d'eau situés sur les terres de la Couronne, les eaux souterraines et l'air ambiant.

Le gouvernement et le public disposent actuellement du droit d'intenter des poursuites quasi criminelles contre ceux qui portent atteinte aux ressources publiques. Toutefois, seul le gouvernement peut présenter des actions civiles en dommages-intérêts devant les tribunaux (voir, par exemple, par. 99(2) de la *Loi sur la protection de l'environnement*, LRO 1990), pour obtenir réparation de ceux qui ont porté atteinte à une ressource publique. Le fait que le gouvernement ait intenté une poursuite quasi criminelle pour atteinte à une ressource publique ne devrait pas empêcher d'intenter une action pour la même atteinte à l'environnement. En effet, l'objectif premier des poursuites est de dissuader le contrevenant en le punissant alors que l'action civile vise l'indemnisation. Le gouvernement peut également recourir à des sanctions administratives pour protéger l'environnement et les ressources publiques.

Le groupe de travail estime que, puisque le gouvernement a la responsabilité première d'élaborer des normes environnementales qui soient conformes à la Charte des droits environnementaux et de les faire respecter afin de protéger l'environnement, il devrait user de ses pouvoirs pour protéger, entre autres, les ressources publiques de l'Ontario. Bien que, pour ce faire, le gouvernement dispose de certains outils, le groupe de travail s'inquiétait du fait que, en vertu de la loi actuelle, les résidents n'ont pas le droit de recourir au système judiciaire pour protéger une ressource publique lorsque le gouvernement ne s'acquitte pas de sa responsabilité.

Demandes d'enquête et la nouvelle cause d'action

Dans cette perspective, le groupe de travail a proposé la méthode suivante afin d'accorder un rôle aux résidents en matière de protection des ressources publiques. D'abord et avant tout, le groupe de travail croit que les résidents qui ont une raison de croire qu'une atteinte à l'environnement nuit à une ressource publique devraient utiliser la nouvelle procédure et demander au gouvernement de faire enquête sur tout incident qui, selon les allégations, aurait nui à l'environnement (voir plus haut la partie portant sur la demande d'enquête, chapitre 3 B) iii)). De plus, si un résident considère qu'une atteinte à l'environnement nuit à une ressource publique dans des circonstances où il n'existe aucune norme et aucune directive en matière d'environnement pour l'activité visée, le résident devrait également songer à faire une demande d'examen et suggérer la création d'une norme gouvernementale (voir plus haut la partie portant sur la demande d'examen, chapitre 3 B) iv)).

Une demande d'enquête n'est cependant efficace que si le gouvernement y donne suite. Le groupe de travail a étudié le cas où le gouvernement ne tiendrait pas compte d'une demande d'enquête faite par un résident au sujet d'une ressource publique ou qu'il n'y donnerait pas suite d'une manière raisonnable. Le groupe de travail estime que, dans une telle situation, le résident qui a de bonnes raisons de croire que quelqu'un nuit ou est sur le point de nuire considérablement à une ressource publique en ne respectant pas la loi en vigueur et qui a fait une demande d'examen à laquelle on n'a pas donné suite, devrait avoir le droit de recourir aux tribunaux pour protéger ladite ressource publique.

Le groupe de travail ne souhaite pas remplacer les voies informelles existantes qui permettent de résoudre des questions d'atteinte aux ressources publiques, mais encourage tout ceux qui soupçonnent que des atteintes sont portées à une ressource publique d'étudier la possibilité d'en arriver à une solution informelle en s'entretenant directement avec la personne qui nuit apparemment à la ressource, ou avec le gouvernement. Cependant, si de telles discussions n'aboutissent pas à une réponse satisfaisante, les résidents de l'Ontario devraient faire une demande d'enquête. Lorsque le gouvernement ne donne pas suite à une demande de manière adéquate, les résidents devraient alors recourir au système judiciaire pour protéger les ressources publiques de l'Ontario.

Pour que les résidents de l'Ontario aient ainsi accès aux tribunaux, une nouvelle cause d'action pour atteinte à l'environnement nuisant à une ressource publique devrait être créée en vertu de la loi.

Protection des ressources publiques : une nouvelle cause d'action

En bref, le groupe de travail envisage qu'un résident de la province de l'Ontario aura accès au système judiciaire dans certaines circonstances très particulières. Si un résident de l'Ontario croit qu'une ressource publique est considérablement atteinte en raison du non respect d'un règlement ou d'un acte

prescrit, il devrait pouvoir, après avoir tenté d'amener le gouvernement à s'acquitter de ses responsabilité par l'entremise d'une demande d'enquête (article 41 de la Charte), engager des poursuites devant les tribunaux contre la personne qui porte atteinte à la ressource. Lors de telles poursuites, le résident devrait avoir le droit d'obtenir une injonction pour mettre un terme à l'activité nuisible et une ordonnance de la cour prévoyant l'élaboration d'un plan de restauration. Le groupe de travail croit qu'une telle cause d'action en vertu de la loi, qui exigerait que le résident ne porte sa cause devant les tribunaux qu'en tout dernier recours, sera un outil précieux pour amener le gouvernement à assumer sa responsabilité première qui est de protéger l'environnement et, en particulier, les ressources publiques.

Tout résident désirant être le demandeur lors d'une telle action devrait pouvoir obtenir deux ordonnances de la cour, soit :

a) une injonction pour mettre un terme à l'activité nuisible, dans la mesure où celle-ci est illégale; et
b) une ordonnance de la cour voulant que les parties négocient un plan de restauration de la ressource publique et retournent devant les tribunaux pour faire approuver le plan, dans un délai prescrit (article 49 de la Charte).

L'action viserait les dommages découlant d'infractions survenant après l'entrée en vigueur de la Charte des droits environnementaux et ne serait pas rétroactive (article 40 de la Charte).

La cour pourrait émettre des ordonnances provisoires au sujet de mesures de restauration, des ordonnances en vertu des règles de procédure civile, des ordonnances déclaratoires et, à l'exception des dommages, tout autre genre d'ordonnance que la cour jugerait appropriée. La cour peut également émettre une ordonnance visant les dépens (article 49 de la Charte).

Lors de la définition de cette cause d'action, le groupe de travail estimait que le résident de l'Ontario qui désirait être le demandeur dans une telle action ne devrait pouvoir porter plainte que si l'atteinte considérable à la ressource publique découlait d'une infraction à une loi provinciale, à un règlement ou à un acte. Autrement dit, la personne soupçonnée de porter atteinte à l'environnement devait enfreindre une loi, un règlement ou un acte. Si aucune loi, aucun règlement, ni aucun acte ne régit l'activité faisant l'objet de la plainte, il ne reste plus au résident qu'à présenter une demande d'enquête sur les atteintes à l'environnement, ou une demande d'examen en suggérant au gouvernement de créer une nouvelle norme pour régir ce genre d'activité.

Pour ce qui est du recours à une nouvelle cause d'action, le groupe de travail croyait qu'elle devait être utilisée dans les cours provinciales autant que possible comme un litige ordinaire relevant du droit

civil. Cependant, certaines exceptions s'imposent et le groupe de travail a établi certaines considérations particulières à cet égard.

Le groupe de travail recommande que l'on se fie aux règles de procédure civile pour veiller à ce que toutes les parties visées comparaissent et éviter les poursuites multiples. Cependant, le procureur général devrait toujours être informé de telles actions. Le procureur général pourrait jouer un rôle semblable à celui d'intervenant, mais devrait se soumettre aux ordonnances de la cour. Le groupe de travail recommande donc seulement que le procureur général participe aux litiges. Puisque la Charte des droits environnementaux liera la Couronne, il est possible que celle-ci soit la défenderesse si elle est responsable de l'atteinte à la ressource publique (article 43 de la Charte).

Toute action pour atteinte à une ressource publique intentée par un résident dans de telles circonstances doit être signifiée au procureur général afin que celui-ci avise d'abord le gouvernement du dépôt d'une demande concernant les ressources publiques et reconnaisse ensuite l'allégation voulant que le gouvernement n'ait pas protégé la ressource publique du fait qu'il n'a pas donné suite à la demande d'enquête déposée par le résident, ou qu'il y a répondu de manière inadéquate. Il est à noter également que le Commissaire à l'environnement aura été notifié de la demande d'enquête présentée par le résident.

Lors d'une telle action, le demandeur devrait être tenu de faire une demande à la cour, après la clôture des actes de procédure, afin d'obtenir de la cour la marche à suivre pour aviser le public de l'action. Celle-ci est, d'une certaine façon, intentée au nom de tous les résidents de l'Ontario; le public doit donc en être notifié. Cela devrait permettre aux personnes intéressées de se joindre au groupe qui intente l'action. Le registre environnemental devrait être utilisé (article 44 de la Charte).

Le groupe de travail prévoit que la cour voudra décider du contenu de l'avis qui sera donné au public dans le registre environnemental, de même que de la nécessité de publier d'autres avis sous forme d'annonces dans les journaux, de signification à personne, etc.

La forme de l'avis devant figurer dans le registre environnemental devrait être prescrit par voie de règlement afin d'assurer l'uniformité.

Suspension pour intérêt public

Le procureur général ou toute autre partie, une fois notifié, devrait pouvoir chercher à faire suspendre la poursuite si le fait de porter la cause devant les tribunaux n'est pas dans l'intérêt du public. Dans le cas d'une motion en suspension, la cour devrait tenir compte d'un certain nombre de facteurs, y compris les considérations d'ordre environnemental, social et économique. La cour devrait se

demander si les questions soulevées ne seraient pas traitées plus adéquatement par un autre processus. Une poursuite quasi criminelle pourrait être en cours pour l'activité qui selon les allégations, porte atteinte à une ressource publique. Le tribunal de droit civil peut choisir d'attendre l'issue de ce processus avant de rendre une décision. Cela pourrait être le cas, par exemple, si l'article 190 de la *Loi sur la protection de l'environnement* (LRO 1990) était invoqué au cours d'un procès criminel afin d'obtenir une ordonnance exigeant que le défendeur procède à la restauration du milieu naturel dans un délai prescrit (article 47 de la Charte).

Lors d'une motion en suspension, la cour devrait également se demander si le gouvernement a élaboré un plan de résolution des questions d'intérêt public soulevées dans le cadre de la poursuite. Le groupe de travail s'attend à ce que dans certains cas le gouvernement et le défendeur soient déjà en train de préparer une solution pour remédier à la situation qui, selon les allégations, porte atteinte à l'environnement, et à ses causes. La cour peut vouloir attendre le résultat de leurs efforts conjoints avant d'entreprendre d'autres litiges, si le plan semble satisfaire l'intérêt public.

Il est important que le procureur général participe à cette procédure afin de veiller à ce que le gouvernement s'acquitte de ses responsabilités quant à la défense du bien-fondé de sa décision de ne pas donner suite à la demande d'enquête du résident.

Le fardeau de la preuve incombe au résident (le demandeur) qui devrait établir que, selon toute allégation, le défendeur porte atteinte à la ressource publique ou qu'il est sur le point de le faire parce qu'il n'a pas respecté une loi, un règlement ou un acte prescrit. Le groupe de travail envisage qu'un résident aura le droit de recourir à cette procédure non seulement pour remédier à une atteinte déjà subie mais aussi pour prévenir une atteinte imminente à une ressource publique en raison du non-respect de la loi (article 41 de la Charte).

Si la cour estime que l'atteinte à une ressource publique est imputable au fait que le défendeur n'a pas respecté une loi, un règlement ou un acte prescrit, elle pourrait établir une injonction visant l'activité nuisible. Cette injonction pourrait avoir simplement pour but de veiller à ce que le défendeur exerce ses activités en respectant les limites prescrites par une licence, une autorisation ou tout autre permis dont il est titulaire et qui a été délivré par le gouvernement.

Cas d'urgence
Il est à noter que le groupe de travail envisage également des situations où un résident ne devrait pas avoir à attendre les résultats d'une demande d'enquête avant d'engager une poursuite pour protéger une ressource publique. Dans certains cas où il existe un danger clair et réel ou en cas d'urgence, où la ressource publique risque d'être atteinte si le résident ne fait pas quelque chose, il conviendrait que le résident fasse appel au système judiciaire tout de suite pour demander une injonction et une ordonnance exigeant la négociation d'un plan de restauration de la ressource publique (par. 41(4) de la Charte).

Catégories de défense
Le groupe de travail a étudié trois grandes catégories de défense que pourrait invoquer un défendeur accusé d'avoir porté atteinte à une ressource publique parce qu'il ne s'est pas conformé à une loi, à un règlement ou à un acte prescrit (article 42 de la Charte).

Si le défendeur respecte la loi, le règlement ou l'acte, cela devrait, de l'avis du groupe de travail, constituer une défense complète contre l'action civile (par. 42(2) de la Charte).

Si le défendeur peut prouver à la satisfaction de la cour qu'il se conformait à une interprétation de l'acte et que la cour juge cette interprétation raisonnable, cela constituerait également une défense (par. 42(3)). Dans certaines circonstances, l'acte en vertu duquel le défendeur exerce ses activités, qu'il s'agisse d'une licence, d'une autorisation ou autre, peut être technique ou imprécis. Si l'interprétation du défendeur est raisonnable, et qu'elle respecte les dispositions de l'acte, il ne devrait pas pouvoir être tenu responsable d'une atteinte à une ressource publique.

Finalement, en plus des défenses susmentionnées et de toute autre défense en vertu de la common law, tout défendeur devrait pouvoir invoquer comme défense que, bien qu'il n'ait pas respecté la loi, le règlement ou l'acte prescrits, il faisait tout en son pouvoir pour le faire (par. 42(1) de la Charte).

Conformité dans le contexte d'une poursuite
Au cours de l'étude que le groupe de travail a menée et qui portait sur la conformité comme défense possible à la nouvelle cause d'action, une autre question a été soulevée quant au respect d'un acte dans le cadre d'une poursuite pour infraction environnementale.

La *Loi sur la protection de l'environnement* et la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* prévoient des interdictions générales visant certains types d'activités. Si ces dispositions ne sont pas respectées, une poursuite peut être intentée. Les dispositions punissent les infractions afin :

1 d'interdire un taux de pollution au-delà des normes prescrites;

2 d'interdire la contamination et la dégradation ayant un impact social inadmissible; et
3 de veiller à la conformité au cadre administratif de la loi.

Le paragraphe 14(1) de la *Loi sur la protection de l'environnement*, par exemple, se lit comme suit :

> « Quiconque rejette un contaminant dans l'environnement naturel, ou permet ou fait en sorte que cela se fasse, doit sans délai en aviser le ministère lorsqu'un tel acte, accompli en dehors du cours normal des événements, cause ou causera vraisemblablement une conséquence préjudiciable ».

Le terme « conséquence préjudiciable », défini au paragraphe 1(1), signifie l'une ou plusieurs des conséquences suivantes :

a) la dégradation de la qualité de l'environnement naturel relativement à tout usage que l'on peut en faire;
b) le tort ou les dommages causés à des biens, des végétaux ou des animaux;
c) la nuisance ou les malaises sensibles causés à quiconque;
d) l'altération de la santé de quiconque;
e) l'atteinte à la sécurité de quiconque;
f) le fait de rendre des biens, des végétaux ou des animaux impropres à l'usage des êtres humains;
g) la perte de jouissance de l'usage normal d'un bien, et
h) le fait d'entraver la marche normale des affaires.

La question qui a été soulevée au cours des délibérations du groupe de travail était de savoir si la conformité à une loi, à un règlement ou à un acte devrait constituer une défense contre une poursuite pour une telle infraction en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*.

Il est difficile de prévoir à ce stade-ci en quoi la teneur des actes publiés après l'adoption de la Charte des droits environnementaux sera différente. Nous croyons que le processus de prise de décisions sera plus uniforme, plus clair et plus prévisible. Les actes eux-mêmes refléteront vraisemblablement le nombre accru de commentaires du public. De même, les politiques et règlements relatifs à l'environnement devraient traduire cette participation accrue du public.

Le rôle que jouera la conformité à une loi, à un règlement ou à un acte dans le contexte d'une défense pour infraction environnementale après l'entrée en vigueur de la Charte des droits environnementaux, peut exiger une analyse plus poussée. Le ministère de l'Environnement a indiqué, au cours des délibérations du groupe de travail, qu'il désire s'entretenir davantage de la question. Bien que le

groupe de travail ne formule aucune recommandation à ce sujet, la forme et la teneur des actes publiés après l'entrée en vigueur de la Charte des droits environnementaux devraient être suivies de près de manière à évaluer toute modification du degré de conformité aux lois, aux règlements ou aux actes.

Ordonnances de la cour

Si la cour détermine qu'un demandeur a droit à un jugement, elle devrait pouvoir :

- accorder une injonction, y compris une injonction provisoire;
- exiger que les parties négocient un plan de restauration de la ressource publique;
- publier une ordonnance déclaratoire, ou tout autre type d'ordonnance, au besoin;
- publier une ordonnance d'adjudication des dépens (article 49 de la Charte).

Quant aux injonctions, la cour devrait, de l'avis du groupe de travail, suivre les pratiques bien établies (voir la règle 40.03 des Règles de pratique) pour ce qui est de l'entreprise du demandeur et assumer la responsabilité des dommages résultant d'une injonction provisoire inadéquate. Cependant, la cour devrait également tenir compte du fait qu'elle a le pouvoir, dans certaines circonstances particulières, de se dispenser d'un tel engagement ou de l'obligation de s'y conformer. Le groupe de travail souligne que de telles circonstances comprennent, entre autres, le fait qu'il s'agit d'un aspect nouveau ou d'une nouvelle action type. Sur ce point, le groupe de travail a étudié le cas du Procureur général de l'Ontario c. Harry (1982) 35 O.R. (2d) 240 (H.C).

Plan de restauration

Si la cour estime qu'il y a atteinte ou qu'il y aura atteinte à une ressource publique et trouve le défendeur responsable, elle devrait alors pouvoir ordonner la restauration de la ressource selon un plan. Le concept d'un plan de restauration négocié est un des éléments importants de l'accessibilité au système judiciaire.

Le groupe de travail recommande que, dans des cas semblables, le jugement porte principalement sur la restauration de la ressource plutôt que sur le calcul des montants pouvant être adjugés pour les travaux.

Le groupe de travail recommande expressément que les montants adjugés pour dommages ne fassent pas partie du jugement de la cour et que les réparations purement monétaires ne soient disponibles que dans certaines circonstances très limitées (c.-à-d., avec le consentement du défendeur et du procureur général seulement). Le demandeur n'a subi aucune perte et les dommages-intérêts seraient difficiles à évaluer.

Le plan de restauration d'une ressource publique atteinte devrait prévoir, dans la mesure où cela est raisonnable, pratique et écologique :

a) la prévention, l'atténuation ou l'élimination de l'atteinte;
b) la restauration de toutes les formes de vie, des conditions physiques, du milieu naturel et de toute autre chose liée à la ressource publique; et
c) la restauration de tous les usages, y compris la jouissance, de la ressource publique qui a été touchée par l'infraction.

Dans certaines circonstances, par exemple si la restauration est impossible ou incertaine, le plan devrait prévoir des dispositions pouvant empêcher indirectement que la situation ne se reproduise, soit :

- des recherches visant à mettre au point des techniques destinées à prévenir, atténuer ou éliminer ce genre d'atteinte à l'environnement et la mise en oeuvre de telles techniques;
- des programmes communautaires, éducatifs ou de santé; et
- le transfert de propriété par le défendeur, de sorte que le bien devienne une ressource publique.

Pour ce qui est des trois derniers cas, le groupe de travail recommande qu'ils ne soient ordonnés qu'avec le consentement du défendeur.

Le groupe de travail comprend également qu'il faudra probablement prévoir un suivi constant des plans ordonnés par la cour. La restauration ne se fera pas du jour au lendemain et prendra probablement des années dans les cas où l'atteinte à l'environnement est considérable. Les plans devraient inclure, au besoin, un mécanisme de contrôle et être aussi souples pour être affinés à mesure que les travaux avancent.

Si une restauration adéquate a déjà été effectuée ou si elle a déjà été ordonnée, par exemple dans le cadre d'une poursuite, la cour ne devrait pas ordonner l'élaboration d'un plan de restauration en vertu de cette nouvelle cause d'action. Toutefois, si la cour ordonne l'élaboration d'un tel plan, ces mêmes considérations peuvent servir à évaluer l'envergure du plan requis pour satisfaire la cour.

Le groupe de travail a étudié la possibilité de prévoir des plans qui soient, en tout ou en partie, monétaires. Si un plan prévoit que le défendeur doit verser des sommes d'argent, le groupe de travail recommande que ces paiements soient effectués seulement en vertu d'une entente entre le défendeur et le procureur général et que cet argent serve à la restauration de la ressource publique. Ces fonds devraient être confiés au trésorier de l'Ontario. Le montant adjugé ne devrait pas être simplement versé au Trésor et utilisé pour combler d'autres besoins du gouvernement.

Pour ce qui est des plans de restauration, la cour devrait pouvoir rendre des ordonnances auxiliaires, veiller à la publication d'avis, obtenir l'aide d'experts, et contrôler la participation de tiers à la poursuite.

Si les parties conviennent d'un plan de restauration, il devrait être approuvé par la cour afin de protéger l'intérêt du public. S'il n'est pas approuvé par la cour ou si les deux parties ne peuvent s'entendre, la cour devrait pouvoir élaborer son propre plan selon les besoins de la ressource publique en question. Dans certaines circonstances, il se peut que les parties puissent arriver à un accord partiel. Il est alors possible que l'on demande à la cour de résoudre les autres points ou ceux laissés en suspens.

La cour devrait pouvoir ordonner aux parties responsables de participer à un plan de restauration de la ressource publique et aux défendeurs de faciliter le processus de négociation en fournissant une ébauche du plan.

Dépens.

Tout résident qui entreprend une telle action s'expose à certains risques financiers. Le groupe de travail recommande de ne pas modifier les pratiques relatives aux dépens dans le cas de tels litiges. Les Règles de procédure civile, en particulier la règle 56 concernant le cautionnement, s'appliqueraient toujours. À la fin du litige, une ordonnance d'adjudication des dépens liés à la poursuite serait publiée selon les règles habituelles relatives aux dépens (article 131 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, LRO 1990) stipulant que :

a) les dépens sont à la discrétion du tribunal;
b) la partie n'obtenant pas gain de cause paie les frais de la partie ayant obtenu gain de cause, à moins que le tribunal n'en décide autrement.

Le groupe de travail reconnaît que les tribunaux ont maintenant la possibilité de s'écarter des règles habituelles relatives aux dépens lorsque le litige porte sur des circonstances particulières, un aspect nouveau par exemple, ou qu'il s'agit d'une action type. Le groupe de travail ne souhaite pas fournir de motif spécial qui inciterait le demandeur à engager une telle action, pas plus qu'il ne devrait y avoir de motif pour que la cour exerce son pouvoir discrétionnaire en vertu des rubriques précédentes. Lorsqu'il a adopté cette démarche, le groupe de travail a tenu compte de la façon dont la règle relative aux dépens est formulée à l'article 31 de la *Loi sur les recours collectifs*.

Force exécutoire

Puisque tous les résidents de la province pourront se prévaloir de la cause d'action pour atteinte à une ressource publique, il est nécessaire que la décision rendue dans cette action ait force exécutoire pour

tous les résidents de l'Ontario - passés, présents et futurs - quant à l'atteinte qui a fait l'objet de l'action. Les doctrines de chose jugée et de questions de préclusion devraient s'appliquer afin d'empêcher qu'une cause déjà jugée soit amenée à nouveau devant les tribunaux.

Il sera possible d'interjeter appel selon les modalités habituelles si le tribunal trouve que le défendeur a porté atteinte à une ressource publique, mais un suspens de la décision ne pourra être obtenu qu'avec l'autorisation du tribunal en attendant l'appel.

Délais de prescription

Le groupe de travail a étudié la relation qui existe entre cette nouvelle cause d'action pour atteinte à une ressource publique et la réforme des prescriptions proposée par le procureur général. Le projet de loi sur la prescription des actions prévoirait un délai de prescription de deux ans pour presque toutes les causes d'action, et le groupe de travail considère que si les délais de prescription de l'Ontario sont normalisés, le délai de deux ans devrait alors s'appliquer à cette cause d'action en vertu de la loi. Le délai de prescription de deux ans devrait commencer le jour où l'atteinte à la ressource publique est découverte. L'avant-projet de loi sur la prescription des actions, qui est mis à la disposition du public pour consultation, contient certains termes employés aux chapitres 4 et 5, et le groupe de travail estime que ces termes constitueraient une description appropriée de la date de commencent du délai de prescription pour atteinte à une ressource publique. Le délai de prescription ne devrait pas être prorogé s'il est clairement démontré qu'une personne aurait pu raisonnablement intenter l'action à une date antérieure.

Le groupe de travail considère que le « délai de prescription ultime », décrit dans l'avant-projet de loi du procureur général ne devrait pas s'appliquer à cette cause d'action. La protection des ressources publiques et le recours au système judiciaire afin de demander réparation ne devraient pas être limités par une telle disposition dans l'avant-projet de loi sur la prescription des actions. Dans certains cas, un délai de prescription ultime ne peut qu'encourager les pollueurs à masquer la gravité de l'atteinte portée à l'environnement. Le groupe de travail considère que le rejet d'un délai de prescription ultime à l'égard d'une cause d'action pour atteinte à une ressource publique est tout à fait indiqué, d'autant plus que les recours disponibles se limitent à une injonction ou à l'établissement d'un processus d'élaboration d'un plan de restauration. Les dommages-intérêts adjugés pour ne sont pas disponibles et le rejet d'un délai de prescription ultime ne devrait pas imposer un fardeau inutile sur les défendeurs en puissance. Les délais de prescription ultimes ne font pas actuellement partie de la loi et ne devraient pas faire partie d'une loi conçue pour protéger les ressources publiques de l'Ontario.

À ce sujet, le groupe de travail suggère que le procureur général de l'Ontario étudie la possibilité d'intégrer la nouvelle cause d'action au projet de loi sur la prescription des actions, en consultation avec des environnementalistes et d'autres groupes d'intérêts.

L'impact qu'aura la réforme des délais de prescription proposée par le procureur général sur les demandes relatives à la protection de l'environnement en vertu d'autres causes d'action n'est pas évident. La réduction des délais de prescription et l'application d'un délai de prescription ultime aux autres causes d'actions environnementales devraient être sérieusement envisagées. Le groupe de travail propose que le procureur général consulte les environnementalistes et autres groupes d'intérêts sur cette question, dans le contexte d'une réforme des prescriptions générales.

Formation juridique

Le groupe de travail reconnaît que les recommandations qu'il a formulées au sujet de la notion de nuisance publique et de la nouvelle cause d'action exigeront, si elles sont promulguées, que le milieu juridique et la magistrature en fassent l'étude. C'est pourquoi le groupe de travail recommande que soit instauré un programme de formation continue à l'intention des conseillers juridiques, de la magistrature et du gouvernement, lequel portera sur les objectifs et le fonctionnement de cette nouvelle cause d'action et sur la version modifiée du règlement sur la nuisance publique. Ce programme devrait expliquer le fondement de cette nouvelle cause d'action et la meilleure façon de l'utiliser de manière responsable pour la protection des ressources publiques. Il faudra également informer le milieu juridique et la magistrature au sujet de la relation qui existe entre les recours collectifs, la notion de nuisance publique et la nouvelle cause d'action.

L'effet attendu des réformes recommandées

Dans ce chapitre, le groupe de travail a recommandé deux grandes réformes pour faciliter l'accès aux tribunaux dans le but de protéger l'environnement. La réforme proposée quant à la notion de nuisance publique lève un obstacle inutile à l'accès à notre système judiciaire. L'exigence selon laquelle il faut que l'atteinte soit assez considérable pour présenter une demande d'indemnisation pour une nuisance publique portant atteinte à l'environnement est tout à fait injustifiée. L'usage que les résidents de l'Ontario feront de cette cause d'action reste à voir mais le groupe de travail s'attend à ce que les conseillers juridiques et la magistrature se servent de ce nouvel outil de manière aussi responsable que pour les autres causes d'action dont ils se sont servis par le passé. L'usage qu'on en fera devra être suivi de près.

En créant la nouvelle cause d'action pour atteinte à une ressource publique, le groupe de travail voulait mettre au point un moyen par lequel le public pourrait obliger le gouvernement à respecter ses engagements en matière de protection des ressources publiques. Le groupe de travail croit que la

cause d'action fonctionnera de deux façons. Dans les cas d'atteintes à l'environnement, le gouvernement pourra donner suite de manière raisonnable ou ne pas donner suite aux préoccupations d'un résident à l'égard de l'atteinte en question. Dans les cas où le résident aura déposé une demande d'enquête sans obtenir satisfaction, il aura toujours la possibilité de recourir aux tribunaux. Il y aura probablement des situations dans lesquelles les résidents seront contraints à faire appel aux tribunaux en dernier recours pour protéger les ressources publiques. Cependant, le groupe de travail estime que le seul fait qu'il soit possible de recourir aux tribunaux devrait donner au gouvernement et à ceux qui porteraient des atteintes aux ressources publiques de bonnes raisons de prêter l'oreille aux résidents qui ont des motifs raisonnables de s'inquiéter des atteintes aux ressources publiques. Les employés de la fonction publique qui traitent les demandes d'enquête sur les ressources publiques devraient savoir que s'ils ne donnent pas suite à une demande ou s'ils la traitent de façon non raisonnable, leurs actions pourraient être étudiées de très près par les tribunaux ou par le Commissaire à l'environnement.

Le Commissaire à l'environnement et la nouvelle cause d'action

Mis à part les cas d'urgence, les résidents de l'Ontario ne pourront avoir accès aux tribunaux pour protéger les ressources publiques que s'ils ont d'abord fait une demande d'enquête sur les atteintes, en adoptant la nouvelle marche à suivre prévue pour les demandes d'enquête. La demande doit passer par le bureau du Commissaire à l'environnement, lequel sera responsable de l'acheminer au ministère visé.

Si le résident ne reçoit pas une réponse raisonnable dans le délai prescrit et qu'une action est engagée dans le but de protéger les ressources publiques, le groupe de travail recommande que la notification du Commissaire à l'environnement se fasse en même temps que l'inscription au registre. Le groupe de travail laisse à ceux qui auront la tâche de mettre en oeuvre la Charte des droits environnementaux la responsabilité de décider si cela devra se faire par l'entremise du demandeur qui signifiera l'action au Commissaire à l'environnement ou par quelque procédé administratif.

Le but de la notification du Commissaire à l'environnement n'est pas d'en faire une partie à l'instance. Au contraire, le Commissaire à l'environnement devrait absolument éviter de s'immiscer dans ce litige. Son devoir est de suivre de près le processus de prise de décisions environnementales par le gouvernement et de publier un rapport, et non d'en assumer la responsabilité légale.

Le Commissaire à l'environnement devrait inclure dans son rapport bisannuel un commentaire sur la relation entre les diverses réponses fournies par les ministères aux demandes d'enquête et sur les actions intentées pour protéger les ressources publiques, le bien-fondé des réponses des ministères, le recours aux « mesures d'urgence » par les résidents, l'utilité de l'inscription au registre ou autres formes d'avis, le rôle du procureur général dans de telles poursuites, l'efficacité des plans de

restauration, l'efficacité des injonctions, le résultat des actions intentées, le recours aux engagements, et les dépens, etc. Le Commissaire à l'environnement devrait également suggérer des moyens d'améliorer ou de modifier de la nouvelle cause d'action, le cas échéant.

Il importe également de comprendre que les recommandations du groupe de travail n'auront pas pour effet d'inonder nos tribunaux de litiges. Si un résident a demandé au gouvernement de faire enquête sur une atteinte à une ressource publique et est prêt à courir les risques financiers inhérents à un tel litige, il devrait pouvoir recourir aux tribunaux au nom de tous les résidents de la province afin de veiller à ce que le comportement faisant l'objet de la plainte soit étudié, si le gouvernement ne donne pas suite à sa demande.

En conclusion, le groupe de travail estime que les réformes recommandées dans cette section du rapport encourageront le gouvernement à assumer sa responsabilité de protéger l'environnement et les ressources publiques. S'il ne l'assume pas, non seulement fera-t-il l'objet d'un examen minutieux de la part du public et devra-t-il rendre des comptes au public, mais il sera également soumis à un examen juridique limité et devra rendre des comptes en vertu de la loi.

Le groupe de travail recommande :

- ***qu'une nouvelle cause d'action pour la protection des ressources publiques contre les atteintes considérables à l'environnement soit créée;***
- ***que tout résident de l'Ontario puisse engager une telle poursuite lorsqu'il y a atteinte considérable à une ressource publique en raison d'une infraction à une loi, à un règlement ou à un acte prescrit dans la Charte des droits environnementaux, ou lorsqu'une telle atteinte est imminente;***
- ***qu'avant d'engager une telle poursuite, tout résident présente une demande d'enquête sur l'infraction ou sur la réponse du gouvernement;***
- ***qu'une exception soit faite pour les situations d'urgence où il y a atteinte considérable à une ressource publique ou qu'il risque d'y en avoir une;***
- ***que la cause d'action ne soit pas rétroactive et ne s'applique qu'à une atteinte découlant d'une infraction commise après l'entrée en vigueur de la Loi;***
- ***que le fardeau de la preuve incombe au demandeur et repose sur la prépondérance des probabilités;***
- ***qu'en plus des autres défenses de la common law, tout défendeur puisse également invoquer les défenses de conformité avec la loi, le règlement ou l'acte, de diligence raisonnable et d'interprétation raisonnable de l'acte en question;***

- *que la déclaration soit signifiée au procureur général et qu'il puisse exercer tous les droits conférés à une partie à l'instance;*
- *que la publication d'un avis d'action soit ordonnée par le tribunal, ainsi que son inscription au registre environnemental;*
- *que la procédure prévoie la notification du public afin de permettre au tribunal de veiller à ce qu'il y ait représentation juste et adéquate des intérêts privés et publics en cause et d'assurer leur participation;*
- *que le tribunal puisse suspendre ou rejeter une action si cela se révèle dans le meilleur intérêt du public pour des raisons d'ordre environnemental, économique ou social;*
- *que les tribunaux décident si les questions soulevées lors du procès seraient traitées plus adéquatement par un autre processus ou s'il existe un régime gouvernemental adéquat pour traiter les questions d'intérêt public;*
- *que le tribunal puisse ordonner des injonctions, la négociation d'un plan de restauration de la ressource publique, l'adjudication des dépens et rendre des jugements déclaratoires;*
- *que tout plan de restauration pour remédier aux atteintes à une ressource publique et découlant d'une infraction doit prévoir, dans la mesure où cela est raisonnable, pratique et écologique;*
  - *a) la prévention, l'atténuation ou l'élimination de l'atteinte;*
  - *b) la restauration de toutes les formes de vie, des conditions physiques, du milieu naturel et de toute autre chose liée à la ressource publique; et*
  - *c) la restauration de tous les usages, y compris la jouissance de la ressource publique atteinte par l'infraction, dans la mesure où cela est raisonnable, pratique et écologique;*
- *que lorsque un défendeur accepte de fournir un plan, celui-ci prévoie la recherche et la mise au point de techniques visant à prévenir, à atténuer ou à éliminer l'atteinte à l'environnement; des programmes communautaires, éducatifs et de santé; et le transfert de propriété de la part du défendeur, de sorte que le bien devienne une ressource publique;*
- *que tout plan de restauration prévoie, au besoin, des mesures de surveillance des travaux, et des mécanismes permettant d'affiner le processus de restauration à mesure que les travaux progressent;*
- *qu'un plan de restauration soit monétaire, en tout ou en partie, seulement lorsque le procureur général et le défendeur y consentent, que les fonds soient versés au trésorier de l'Ontario et servent uniquement à la restauration de la ressource publique;*
- *que le tribunal puisse rendre des ordonnances auxiliaires pour faciliter la négociation et l'élaboration du plan de restauration;*
- *que le tribunal approuve tout plan de restauration négocié afin de protéger l'intérêt du public;*
- *que le tribunal puisse élaborer un plan de restauration lorsque les parties ne peuvent s'entendre sur un plan;*

- *que les doctrines de chose jugée et de questions de préclusion s'appliquent à cette cause d'action;*
- *que le tribunal dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour l'adjudication des dépens et, lorsqu'il exercera ce droit, qu'il tienne compte de circonstances particulières, par exemple si la poursuite est une action type ou s'il s'agit d'un aspect nouveau;*
- *que la livraison d'un avis d'appel n'entraîne pas la suspension de l'exécution d'une ordonnance à moins que la cour d'appel n'accorde une suspension, à certaines conditions, au besoin;*
- *que la nouvelle cause d'action soit sujette à un délai de prescription de deux ans mais non à un délai de prescription ultime;*
- *que l'action soit intégrée, si possible, au projet de loi sur la prescription des actions tel que proposé par le procureur général;*
- *que la magistrature, le barreau et les employés de la fonction publique s'inscrivent à un programme d'éducation permanente sur la nouvelle cause d'action et son fonctionnement; et*
- *que le Commissaire à l'environnement soit chargé de suivre de près la nouvelle cause d'action et, tout particulièrement, son lien avec la demande d'enquête.*

D. PROTECTION ACCRUE POUR LES TRAVAILLEURS QUI SIGNALENT DES ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT DANS UN LIEU DE TRAVAIL

Le mandat du groupe de travail stipulait que la Charte des droits environnement devait fournir une meilleure protection aux employés qui « dénoncent » les employeurs qui portent atteinte à l'environnement. Le mandat précisait en outre que le fait d'étendre la protection actuellement accordée par la loi aux dénonciateurs aux autres infractions environnementales constituerait un outil potentiel qui, s'il était incorporé à la Charte, pourrait permettre d'atteindre cet objectif d'une protection accrue.

Le concept de la protection des employés qui « dénoncent » leurs employeurs n'est pas nouveau. La *Loi sur la protection de l'environnement* (LRO 1990) stipule que, dans certaines circonstances, « aucun employeur ne peut renvoyer un employé, ni prendre de mesures disciplinaires à son égard, le pénaliser, user ou tenter d'user de contrainte ou d'intimidation à son égard ». L'article 174 se lit comme suit :

(1) « Dans le présent article « commission » entend de la Commission des relations de travail de l'Ontario (« Board »)

(2) « En ce qui concerne un employé, l'employeur ne peut :

a) le renvoyer;
b) prendre des mesures disciplinaires à son égard;
c) le pénaliser;
d) user ou tenter d'user de contrainte ou d'intimidation à son égard, parce que l'employé s'est conformé ou peut se conformer à :
e) la *Loi sur les évaluations environnementales*;
f) la *Loi sur la protection de l'environnement*;
g) la *Loi sur les pêcheries* (Canada);
h) la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*;
i) la *Loi sur les pesticides*,

ou à un règlement pris en application d'une de ces lois ou à un arrêté, une condition, un certificat d'autorisation, une licence, un permis ou une directive régis par ces lois, ou parce que l'employé a cherché ou peut chercher l'exécution de l'une de ces lois ou d'un de leurs règlements d'application ou a fourni ou peut fournir des renseignements au ministère ou à un agent provincial ou a été appelé ou peut être appelé pour témoigner dans une instance relative à l'une de ces lois ou à un de leurs règlements d'application. »

Lorsqu'une personne désire porter plainte au sujet d'une infraction à cette disposition de la *Loi sur la protection de l'environnement* commise par son employeur, elle peut loger sa plainte auprès de la Commission des relations de travail de l'Ontario. En bref, la marche à suivre exige que la plainte écrite soit déposée devant la Commission. Une fois la plainte déposée, la Commission peut autoriser un agent de relations du travail à examiner la plainte, ou la Commission peut décider d'examiner elle-même la plainte.

L'agent de relations du travail autorisé à examiner la plainte doit le faire aussi rapidement que possible, chercher à en arriver à un règlement et présenter à la Commission un rapport faisant état des résultats. Si l'agent de relations du travail est incapable de régler la question, la Commission peut alors décider d'examiner elle-même la plainte. Si la Commission examine la plainte et constate que l'employeur a commis une infraction en vertu de l'article susmentionné, la Commission détermine alors ce que l'employeur devra faire ou cesser de faire, le cas échéant, en raison de la plainte.

La Commission peut ordonner à l'employeur de mettre fin à l'activité ou aux activités faisant l'objet de la plainte, lui demander de rectifier l'activité faisant l'objet de la plainte, ou demander à l'employeur de réembaucher l'employé, en lui versant ou non une indemnisation, ou de simplement dédommager le plaignant pour perte de revenu, au lieu de le réembaucher ou de lui redonner son poste. Il revient à la Commission de déterminer le montant que l'employeur devra payer.

Tout au long de ce processus, le fardeau de la preuve incombe à l'employeur qui devra prouver qu'il n'a commis aucune infraction en vertu de l'article portant sur le congédiement, la discipline, les pénalités, la coercition ou l'intimidation à l'endroit d'un employé « dénonciateur ». Des dispositions supplémentaires permettent de s'assurer que l'employeur respecte toute ordonnance rendue par la Commission.

En décembre 1989, le ministère de l'Environnement a rendu public le résultat d'un cas survenu à Belleville, en Ontario, en mars 1989, et dans lequel un employé a « dénoncé » son employeur.

Dans cette affaire, l'employé travaillait à l'époque comme technicien en environnement pour la société Bakelite Thermostats; on lui avait demandé, de même qu'à trois autres employés, de camoufler puis de détruire des documents traitant de questions environnementales. Au lieu de les détruire, l'employé les a apportés chez lui et les a remis à des enquêteurs du ministère de l'Environnement.

À la suite de cela, trois chefs d'accusation ont été portés contre la société, qui a été déclarée coupable en vertu de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* et de la *Loi sur la protection de l'environnement*. La société avait enfreint la loi à trois égards : elle avait brûlé du naphtalène dans un

incinérateur inadéquat, avait permis le déversement de déchets phénoliques dans la Baie de Quinte et n'avait pas gardé un registre des résidus de BPC entreposés dans ses locaux. La société s'est vu imposer une amende de 100 000 $.

L'employé a plus tard été congédié pour des raisons de « prétendus absentéisme et rendement insatisfaisant ».

Son congédiement a été étudié par la Commission des relations de travail de l'Ontario, en vertu des dispositions visant la protection des « dénonciateurs » contenues dans la *Loi sur la protection de l'environnement*. La Commission s'est accordée avec l'employé pour dire que la société l'avait puni pour avoir dénoncé une atteinte à l'environnement. On a ordonné à la société de lui verser une indemnisation de 4 000 $; l'employé est ainsi devenu la première personne à recevoir une indemnisation sur ordre de la Commission des relations de travail de l'Ontario en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*. L'indemnisation aurait pu être encore plus élevée si M. Mohindra n'avait pas trouvé un autre emploi dans les semaines qui ont suivi son congédiement par Bakelite.

En résumé, un employé qui doit recourir à la Commission des relations de travail de l'Ontario pour faire examiner le traitement qui lui a été réservé après avoir « dénoncé » son employeur peut être assuré que la *Loi sur les relations de travail* et son règlement s'appliquent, avec les modifications qui s'imposent, à toute plainte.

Jusqu'à présent, on n'a pas eu souvent recours à cet article en Ontario, mais le cas susmentionné et d'autres commentaires ont amené le groupe de travail à conclure que la protection conférée par la *Loi sur la protection de l'environnement* et la Commission des relations de travail de l'Ontario devrait être étendue à toutes les lois prescrites dont il est question dans la Charte des droits environnementaux. En plus de cette protection accrue pour les dénonciateurs, certains changements s'imposent pour accommoder d'autres aspects nouveaux de la Charte des droits environnementaux. C'est pourquoi le groupe de travail recommande que, une fois intégrée à la Charte des droits environnementaux, la disposition visant à protéger les dénonciateurs devrait offrir aux employés une protection contre le congédiement, la discipline, les pénalités, la coercition, l'intimidation ou le harcèlement ou toute tentative d'agir de la sorte lorsque l'employé :

a) dépose une demande d'enquête ou d'examen auprès du gouvernement, ou participe à l'élaboration d'une politique ou d'un règlement ou à la publication d'un acte, tel que prévu dans la partie de la Charte concernant la participation du public;
b) se conforme à une loi, à un règlement ou à un acte prescrit dans la Charte des droits environnementaux;
c) se conforme à la *Loi sur les pêches* (Canada);

d) fournit aux autorités compétentes de l'information qui servira à une enquête, à un examen ou à une audience en vertu de la Charte des droits environnementaux ou d'une loi prescrite; ou

e) témoigne lors d'un procès ou d'une audience en vertu de la Charte des droits environnementaux ou d'une loi prescrite.

Cette protection devrait être accordée si l'employé agit de bonne foi et a des motifs raisonnables de croire que le fait de poser un tel acte contribuera à protéger l'environnement.

Il importe de noter que tout employé qui a été congédié dans de telles circonstances pourra également intenter une action civile devant les tribunaux de l'Ontario en vertu de la loi du renvoi injustifié. En Ontario, cette loi est souvent invoquée, et si l'employé obtient gain de cause, le jugement rendu par le tribunal lui adjuge des dommages-intérêts calculés selon la perte de salaire subie et les autres dépenses engagées pour lesquelles il n'a pas été indemnisé par son employeur.

Le mandat du groupe de travail ne parlait que d'accroître la protection accordée aux dénonciateurs, mais au cours des délibérations et en raison d'observations faites par la Fédération du travail de l'Ontario, deux autres questions importantes ont été soulevées : le droit de refuser un travail qui risque de porter atteinte à l'environnement, et le concept de comités conjoints formés sur le lieu de travail et permettant de coordonner les efforts des employeurs et employés et d'échanger de l'information concernant les atteintes à l'environnement.

Le droit de refuser un travail

La *Loi sur la santé et la sécurité au travail* de l'Ontario contient une disposition qui permet à un employé de refuser un travail qui est dangereux. Le paragraphe 43(3) se lit comme suit :

(3) « Le travailleur peut refuser de travailler ou d'exécuter un certain travail s'il a des raisons de croire :

a) que du matériel, une machine, un appareil ou un objet qu'il doit utiliser ou faire fonctionner est susceptible de le mettre en danger ou de mettre un autre travailleur en danger;

b) que les conditions matérielles qui existent dans le lieu de travail ou la partie où il exécute ou doit exécuter son travail sont susceptibles de le mettre en danger;

c) que du matériel, une machine, un appareil ou un objet qu'il doit utiliser ou faire fonctionner ou que les conditions matérielles qui existent dans le lieu de travail ou la partie où il exécute ou doit exécuter son travail ne sont pas conformes à la présente loi ou aux règlements et que cette infraction est susceptible de le mettre en danger ou de mettre un autre travailleur en danger. »

Le paragraphe 43(1) fait état des circonstances dans lesquelles ce droit de refus ne peut s'appliquer. Par exemple, une personne à l'emploi d'une force policière ou d'un service d'incendie ne bénéficie pas de ce droit de refuser de faire un travail qui le placerait dans une situation dangereuse. Il existe d'autres exceptions, et pour une description détaillée, il faudrait consulter le paragraphe 43(1), alinéas (a) à (d).

En supposant que le travailleur a le droit de refuser de travailler ou de faire un travail particulier, celui-ci est obligé de signaler rapidement les motifs de son refus à son employeur ou à son superviseur. Ce dernier, en retour, devra examiner le rapport en présence du travailleur et, le cas échéant, en présence d'un membre du comité représentant les travailleurs, d'un représentant de la santé et sécurité au travail, ou d'un travailleur qui, en raison de ses connaissances, de son expérience et de sa formation, est choisi par le syndicat qui représente le travailleur. Si le travailleur n'est pas membre d'un syndicat, les travailleurs peuvent alors choisir un particulier pour les représenter. N'importe laquelle des personnes précitées peut être présente, mais elle doit être disponible et se présenter sans se faire attendre. Une des autres caractéristiques importantes est celle qui permet à l'employeur de demander à un autre employé d'accomplir provisoirement le travail que l'employé aura refusé.

Les autres paragraphes de l'article 43 établissent un protocole pour le traitement de l'enquête une fois que l'employé a signalé le fait à son employeur. Ce protocole contient des dispositions portant sur des points comme la sécurité du travailleur au cours de l'enquête, la méthode d'enquête adoptée par l'inspecteur, la façon dont l'inspecteur doit présenter son rapport une fois son inspection terminée et le devoir d'avertir les autres de la possibilité de danger, en attendant la conclusion de l'enquête.

L'article 9 de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* prévoit la création de comités conjoints sur la santé et la sécurité au travail sur certains lieux de travail. Par exemple, ce genre de comité doit être créé sur les lieux de travail comptant vingt employés réguliers ou plus, ou sur les lieux de travail où l'on manipule des agents biologiques, chimiques ou physiques, ou des combinaisons de ces agents (article 33 de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*). La fonction du comité est, entre autres, de déterminer les situations où il y a risque de danger ou danger pour les employés, de faire des recommandations à l'employeur et aux employés quant à l'amélioration de la santé et de la sécurité au travail, d'obtenir de l'employeur des renseignements relatifs à l'identification des dangers liés à des matériaux ou procédés utilisés sur le lieu de travail, et finalement de fournir des conseils sur l'essai de nouveaux équipements, appareils et matériaux de même que de nouvelles machines sur le lieu de travail.

Le but du comité conjoint sur la santé et la sécurité au travail est de donner aux employeurs et employés l'occasion de coopérer afin d'assurer la sécurité de tous sur le lieu de travail. Lorsqu'un

employé refuse de faire un travail conformément à cet article, le comité évalue les raisons qui ont incité cet employé à agir de la sorte.

On a suggéré au groupe de travail qu'un système parallèle pouvait être créé pour permettre aux employés de refuser de faire un travail pouvant nuire à l'environnement. On a suggéré que les employés ayant ce droit pourrait tenter de décourager leurs employeurs de porter atteinte à l'environnement. Le groupe de travail a écouté des exposés portant sur le besoin et l'utilité de comités conjoints sur la sécurité en matière d'environnement, et si la création de tels comités pouvait être justifiée; différents points de vue ont été exprimés quant à savoir s'il était possible pour les comités conjoints sur la santé et la sécurité au travail d'assumer ces fonctions sans recourir à l'aide d'autres représentants sur le lieu de travail. Bien qu'il soit possible d'établir certains parallèles entre les dangers pour l'environnement et pour la santé et la sécurité des employés, il semble également exister des différences marquées. En vertu de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* de l'Ontario, tout employé à le droit de refuser de faire un travail s'il juge qu'il existe un danger clair et imminent pour lui et ses collègues. Il s'agit là d'une décision prise en fonction de la sécurité personnelle et, par conséquent, l'employé à le droit de refuser. Dans de nombreux cas, le risque est évident, facile à voir, et bien compris par la plupart des gens. Nul n'est besoin d'avoir des connaissances en ingénierie pour comprendre les critères ou les normes de conception et de fabrication d'une machine ou d'un appareil pour en arriver à la conclusion qu'il serait dangereux de continuer à l'utiliser. De plus, dans certains cas, la machine peut être un appareil « autonome » que l'on peut arrêter au cours de l'enquête de sécurité sans conséquence grave pour les activités de production dans le reste de l'usine. Si la machine fait partie d'une ligne de montage ou que le fonctionnement de l'usine toute entière en dépend, le refus d'un employé de travailler pour des raisons de santé et de sécurité pourrait entraîner des conséquences économiques importantes. Quoi qu'il en soit, de telles conséquences ne sont pas toujours à prévoir.

Les motifs incitant des employés à refuser de faire un travail pour des raisons de sécurité sont très différents de ceux qui les inciteraient à se prévaloir de ce droit par souci de l'environnement. En ce qui concerne l'environnement, il ne s'agit pas forcément d'une décision personnelle, liée à la sécurité, mais plutôt d'un droit collectif de refuser de travailler lorsqu'un processus a pour effet de nuire à l'environnement. Les procédés et les machines sont compliqués, et l'employé moyen peut ne pas savoir si la machine ou le procédé nuit à l'environnement. Le travailleur, dans la plupart des cas, peut ne pas avoir suffisamment de connaissances techniques ou scientifiques pour établir si l'environnement a véritablement été atteint. Par ailleurs, s'il y a atteinte à l'environnement, celle-ci peut être relativement mineur.

Le groupe de travail a étudié les différents points de vue, mais par manque de temps et de ressources, n'a pas réussi à formuler des recommandations relatives au droit de refuser de faire un travail ou à la création de comités conjoints. Il suggère donc aux ministères du Travail et de l'Environnement de réunir le savoir-faire nécessaire à une analyse approfondie de cette question. Ce travail ferait appel aux connaissances des dirigeants des ministères du Travail et de l'Environnement, de même que d'autres groupes d'intérêts, dont les syndicats et les milieux d'affaires.

La protection accordée aux « dénonciateurs » et la fonction publique de l'Ontario

Il faut noter que le groupe de travail a étudié brièvement le fait que la fonction publique de l'Ontario est en train d'élaborer son propre processus de notification des atteintes à l'environnement. Les recommandations portant sur la protection des dénonciateurs formulées par le groupe de travail visent à intégrer cette protection au projet de loi.

La protection accordée aux « dénonciateurs » et le Commissaire à l'environnement

Le Commissaire à l'environnement assumera toute une gamme de responsabilités en ce qui concerne le suivi de la mise en oeuvre et de l'efficacité de la Charte des droits environnementaux. Ces responsabilités comprendront le suivi des rapports signalant des atteintes à l'environnement déposés par des employés, de même que les décisions de la Commission des relations de travail de l'Ontario. Une disposition administrative devrait être établie pour s'assurer que la Commission des relations de travail de l'Ontario notifie le Commissaire à l'environnement de toute plainte déposée par un employé et concernant des rapports faisant état d'atteintes à l'environnement.

Le Commissaire à l'environnement devrait inclure ses commentaires sur cet aspect de la Charte des droits environnements dans le rapport biennal qu'il déposera (une fois tous les deux ans) à l'Assemblée législative.

En conclusion, en ce qui concerne la protection accrue des travailleurs qui signalent une atteinte à l'environnement sur leur lieu de travail, le groupe de travail fait les recommandations suivantes.

- ***La protection prévue à l'article 174 de la Loi sur la protection de l'environnement, LRO, 1990, devrait s'étendre aux lois environnementales prescrites par la Charte des droits environnementaux.***
- ***Les actes que les employés peuvent poser sans s'exposer au congédiement, à la discipline, à des pénalités, à la coercition, etc. devraient inclure les actes proposés dans la Charte des droits environnementaux, tels que les demandes d'examen d'une action gouvernementale et les demandes d'enquête.***

- *La relation qui existe à l'heure actuelle entre la protection accordée aux employés qui signalent une atteinte à l'environnement sur leur lieu de travail et la Commission des relations de travail de l'Ontario devrait être maintenue, et la Commission devrait conserver les mêmes devoirs et pouvoirs.*
- *La Commission des relations de travail de l'Ontario et le Commissaire à l'environnement devrait en élaborer une pratique administrative selon laquelle la Commission notifierait le Commissaire à l'environnement des plaintes déposées à la Commission et qui ont trait à des rapports déposés par des employés signalant des atteintes à l'environnement sur le lieu de travail et qui ont donné lieu à leur congédiement ou à d'autres mesures punitives.*
- *Le ministère de l'Environnement et le ministère du Travail devraient évaluer le besoin d'entamer un autre processus grâce auquel les travailleurs, le milieu des affaires, le gouvernement, les environnementalistes et autres groupes d'intérêts étudieraient la question du droit de refuser de faire un travail pouvant nuire à l'environnement, de même que le besoin de créer un comité conjoint regroupant employés et employeurs sur le lieu de travail.*

E. APPLICATION DU PROJET DE CHARTE DES DROITS ENVIRONNEMENTAUX

i) AU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

Dans les sections qui précèdent, le groupe de travail a décrit le cadre conceptuel et fourni de nombreux détails relatifs au système proposé de participation du public. Dans la section qui suit, le groupe de travail illustre la façon dont ce système s'appliquera au ministère de l'Environnement.

Ce cadre conceptuel, qui a été élaboré très en détail en ce qui concerne les lois, règlements et actes du ministère de l'Environnement, pourrait facilement être utilisé par d'autres ministères dont les lois seront prescrites en vertu du projet de Charte des droits environnementaux et dont les actes seront énoncés dans le règlement édicté en vertu du projet de Charte des droits environnementaux au cours d'une période de transition décrite au chapitre 5. Le groupe de travail invite le public à déterminer si ce cadre conceptuel permet d'atteindre l'essentiel des objectifs du système de participation du public dont il est question dans la Charte des droits environnementaux.

Lois prescrites pour le ministère de l'Environnement
Le groupe de travail propose que la Charte des droits environnementaux s'applique aux lois suivantes régies par le ministère de l'Environnement :

- La *Loi sur la protection de l'environnement,*
- La *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario,*
- La *Loi sur les pesticides,*
- La *Loi sur la gestion des déchets, 1992,*
- La *Loi sur les évaluations environnementales*, et
- La *Loi sur la protection et l'aménagement de l'escarpement du Niagara.*

Les actes qui seront soumis aux exigences du registre environnemental seront ceux qui seront établis conformément à une loi prescrite, désignée dans le règlement relatif à la Charte des droits environnementaux. Cette section du rapport contient une proposition visant à identifier certains de ces actes en vertu des lois clés du ministère de l'Environnement et de classer ceux qui auront été identifiés selon les différents niveaux de participation du public prescrits par la Charte. Le public est invité à étudier la qualité de cette proposition et de faire ses commentaires. On s'attend à ce qu'une fois que les actes établis en vertu de ces lois auront été identifiés et classés, qu'ils soient désignés dans un règlement accompagnant la Charte devenue loi. Ainsi, les composantes du registre environnemental de la Charte s'appliqueraient immédiatement à un groupe prescrit d'actes délivrés par le ministère de l'Environnement, en attendant une définition et une reclassification plus élaborées, tel qu'il est décrit plus loin.

Déclaration sur les valeurs environnementales
Chaque ministère responsable de l'application d'une loi prescrite par un règlement en vertu de la Charte des droits environnementaux doit élaborer une déclaration des valeurs environnementales qui intègre les objectifs de la Charte des droits environnementaux et les considérations dont tient habituellement compte ce ministère en remplissant son mandat. Le public et le Commissaire à l'environnement seront consultés lors du processus d'établissement de la déclaration des valeurs environnementales. Le groupe de travail s'attend à ce que la déclaration des valeurs environnementales soit intégrée à toutes les décisions importantes relatives à l'environnement qui seront prises par ce ministère. Comme il en a été question auparavant dans ce chapitre, le ministre sera responsable d'un point de vue politique de l'application de la déclaration des valeurs environnementales au processus de prise de décision du ministère. Le recours à une révision judiciaire du respect des principes de la déclaration dans la prise de décisions du Ministère est interdit.

En premier lieu, le ministère de l'Environnement devra élaborer une déclaration des valeurs environnementales. Les autres ministères pourront se servir de cette déclaration comme modèle pour élaborer leur propre déclaration.

Application des décisions relatives aux politiques du ministère de l'Environnement
La Charte des droits environnementaux s'applique aux politiques, c'est-à-dire tout programme, plan, objectif ou directive important, qui :
- a un impact important ou pourrait avoir un impact important sur l'environnement;
- est conçu pour donner suite aux objectifs d'une loi prescrite; et
- est désigné par la ministre comme nécessitant une consultation publique.

Les politiques administratives, financières (y compris toutes les subventions et tous les prêts) ou découlant de situations d'urgence ne tomberont pas sous cette catégorie de politiques. Bien que la Charte des droits environnementaux ne s'applique qu'aux politiques proposées après l'adoption de la Charte, le groupe de travail suggère que les politiques suivantes du ministère de l'Environnement soient intégrées à la Charte des droits environnementaux : *Application uniforme des lois environnementales, Gestion des eaux : objectifs, politiques, critères et méthodes d'application, Lignes directrices sur la désaffectation d'installations et la remise en état des lieux en Ontario* et *Directives relatives à la solution des problèmes de détérioration de la qualité des eaux souterraines*, contenus dans le Manuel des politiques du ministère de l'Environnement. Les modifications futures visant ces politiques seront assujetties au projet de la Charte des droits environnementaux, si la modification augmente de manière importante le risque d'atteinte à l'environnement, par rapport à la politique existante.

Lorsque la ministre de l'Environnement propose de créer une politique importante en matière d'environnement, elle peut demander à ce que la politique envisagée ou un résumé de celle-ci soit porté au registre environnemental. Le registre fonctionnera de la façon décrite auparavant dans ce chapitre. Ses principaux objectifs sont d'informer le public des grandes décisions environnementales qui sont imminentes et de fournir une source première de renseignements sur le contenu de ces décisions et l'état d'avancement du processus. De plus amples renseignements seraient disponibles auprès du ministère et pourraient être obtenus directement par l'entremise d'une personne dont le nom sera inscrit au registre.

La partie du registre traitant des politiques sert à informer le public que l'on envisage d'établir une telle politique et à inviter les intéressés à formuler leurs commentaires par écrit au sujet de la politique proposée. Ces commentaires peuvent indiquer si le public croit que la politique envisagée respecte ou non la déclaration des valeurs environnementales élaborée par le ministère de l'Environnement en vertu du projet de Charte des droits environnementaux. Le délai accordé pour la formulation de commentaires devrait être d'au moins trente jours, et peut être plus long, au choix de la ministre.

Après réception des commentaires du public, la ministre devrait notifier le public de la mise en place de la politique, y compris une brève explication de l'effet des commentaires du public sur la décision de mettre la politique en place (voir a.21 2) 3) de la Charte des droits environnementaux).

Bien que la décision finale d'inscrire une politique au registre aux fins de notification et de commentaires du public revienne à la ministre, sa décision de ne pas le faire pourrait faire l'objet de commentaires de la part du Commissaire à l'environnement. De plus, le Commissaire peut dire si le public ou le Commissaire estime que la politique de la ministre respecte ou non la déclaration des valeurs environnementales du ministère de l'Environnement.

Dans notre système de gouvernement axé sur la démocratie, la décision finale de créer des politiques adéquates revient au ministre en tant que représentant élu. Cependant, les politiques du ministère de l'Environnement devraient être conformes aux objectifs de la Charte des droits environnementaux, puisque ces objectifs, de même que d'autres considérations, sont intégrés à la déclaration des valeurs environnementales du ministère. Lorsque le public considère qu'une politique du ministère de l'Environnement ne respecte pas la déclaration des valeurs environnementales du ministère, la ministre devrait être responsable du point de vue politique de sa décision d'établir la politique.

Application au processus d'établissement de règlements du ministère de l'Environnement

Le projet de Charte des droits environnementaux s'appliquera à tous les règlements et à toutes les modifications importantes apportées à ceux-ci et qui sont établis en vertu de l'une des lois prescrites

du ministère et qui ont, ou qui pourraient avoir, un impact important sur l'environnement. Tout comme pour les politiques, il existe certaines exceptions. Sont exclus les règlements d'ordre administratif et financier, ceux qui sont requis pour traiter des situations d'urgence ou simplement pour mettre en oeuvre une politique ou un programme à l'élaboration duquel le public a déjà participé du fait de son inscription au registre.

Le projet de Charte des droits environnementaux envisage que les normes du ministère de l'Environnement, qui représentent des limites fixes quant au déversement ou à l'émission dans l'environnement de contaminants spécifiques, seront élaborées par le biais de règlements et non de politiques. De telles normes réglementant les émissions dans l'air font actuellement partie du règlement 308 pris en application de la *Loi sur la protection de l'environnement* et des normes réglementant les déversements d'eaux usées seront établies au moyen de règlements futurs en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement* pour implanter la Stratégie municipale et industrielle de dépollution (SMID).

Sous réserve des exceptions susmentionnées, la ministre devrait inscrire au registre les projets de règlements importants en matière d'environnement établis en vertu d'une loi prescrite pour que le public en soit notifié et ait l'occasion de formuler ses commentaires avant que le règlement ne soit adopté. Dans le cas de règlements controversés, où lorsque la ministre désire consulter le public à un stade préliminaire, elle peut décider d'inscrire au registre un avis de son intention d'élaborer un règlement important en matière d'environnement et inviter le public à formuler ses commentaires à l'égard du contenu de ce règlement. Lorsque la ministre inscrit au registre environnemental un avis faisant état de son intention d'élaborer un règlement, elle devrait également y inscrire le projet de règlement, une fois celui-ci élaboré.

La Charte des droits environnementaux propose que le délai accordé pour formuler ses commentaires soit d'au moins trente jours avant l'adoption du règlement. La ministre peut choisir de prolonger ce délai. Les commentaires du public concernant le règlement ne devraient porter que sur les points liés au règlement même et non sur des questions de politique de plus grande envergure ayant déjà fait l'objet d'une vaste consultation. Par exemple, il ne faudrait pas revenir sur une politique établissant le besoin d'implanter des mesures de contrôle sur le suremballage ou interdisant l'incinération lorsque l'on propose des règlements portant sur l'implantation de mesures de contrôle spécifiques. Les commentaires du public à ce stade-ci devraient déterminer si le règlement envisagé établit efficacement ou non ces contrôles d'une manière qui respecte la déclaration des valeurs environnementales et les politiques du ministère de l'Environnement. Ainsi, le processus de consultation porte sur un point particulier et évite le double emploi ou le chevauchement des exigences en ce qui concerne la participation du public.

Pour faciliter la formulation de commentaires utiles de la part du public soit sur l'avis d'intention d'élaborer un règlement, soit sur un projet de règlement, la ministre peut choisir de mettre à la disposition du public une déclaration réglementaire sur les impacts environnementaux. Si la ministre a recours à une déclaration réglementaire, le groupe de travail estime que celle-ci devrait comprendre les éléments suivants :

- un résumé des objectifs du règlement envisagé;
- une évaluation préliminaire des répercussions environnementales et économiques du règlement envisagé; et
- les raisons ayant motivé le choix de promulgation d'un règlement plutôt qu'une autre solution pour atteindre l'objectif visé en matière d'environnement.

Le public peut obtenir d'autres renseignements à l'appui du règlement envisagé en s'adressant à la personne ressource inscrite dans le registre.

Lorsque la ministre aura reçu des commentaires sur le règlement envisagé, elle devra notifier le public de la mise en place du règlement et lui donner une brève explication des effets qu'ont eus les commentaires du public sur le processus de prise de décision à l'égard du règlement (voir a.21 2) 3) de la Charte des droits environnementaux).

Le respect par la ministre des exigences du projet de Charte des droits environnementaux relatives aux règlements peut faire l'objet de commentaires de la part du Commissaire à l'environnement. En particulier, le Commissaire et le public peuvent surveiller le contenu des règlements ayant un impact important en matière d'environnement et veiller à ce qu'ils respectent la déclaration des valeurs environnementales du ministère de l'Environnement. De cette façon, les objectifs du projet de Charte des droits environnementaux, soit la transparence, la participation du public aux grandes décisions environnementales et la responsabilisation des pouvoirs publics vis-à-vis de telles décisions sont atteints.

Proposition visant à identifier des actes au moyen d'un règlement

Comme il en a été question ci-dessus, les actes délivrés par la ministre de l'Environnement et établis en vertu d'une loi prescrite seront assujettis au système de participation du public du projet de Charte des droits environnementaux s'ils sont désignés par le biais d'un règlement édicté en vertu de la Charte. Il est proposé que toutes les lois importantes relevant du ministère de l'Environnement soient prescrites par le biais d'un règlement en vertu du projet de Charte des droits environnementaux.

Le groupe de travail suggère qu'une fois que le projet de Charte des droits environnementaux sera devenu loi, il devrait y avoir un règlement accompagnant le projet de loi qui prescrira :

- une liste des lois importantes relevant du ministère de l'Environnement;
- selon la loi et le numéro d'article, les actes importants établis par le ministère de l'Environnement, auquel le système de participation du public en vertu du projet de Charte des droits environnementaux s'appliquera; et
- la catégorie ou le système de participation du public requis en vertu du projet de Charte des droits environnementaux pour chaque acte important relatif à l'environnement.

Sans ce règlement, il y aurait un retard avant l'application du système de participation du public de la Charte des droits environnementaux aux actes importants délivrés par le ministère.

Le groupe de travail invite le public à formuler ses commentaires sur l'identification et la classification des actes importants établis par le ministère de l'Environnement.

Contenu du règlement envisagé

Il faut se rappeler que le schéma de classification en vertu du registre environnemental prévoit différents niveaux de participation du public selon la portée de la décision relative à l'environnement qui doit être prise. Se servant des critères de classification dont il a été question auparavant dans ce chapitre, le groupe de travail propose que chacune des quatre catégories exige du public le niveau de participation suivant :

- **La catégorie I** prévoit un degré minimum de notification par l'entremise du registre, un délai de trente jours pour la formulation de commentaires et l'annonce de la mise en place du règlement, y compris une brève explication de l'effet des commentaires du public sur la décision, le cas échéant;
- **La catégorie II** prévoit un degré de notification plus étendu (par d'autres moyens que le registre seul), des commentaires plus approfondis (à formuler dans un délai pouvant dépasser trente jours et en procédant à des assemblées publiques, à la médiation ou même la négociation du contenu de l'acte) et l'annonce de la mise en place, y compris une brève explication de l'effet des commentaires du public sur la décision, le cas échéant;
- **La catégorie III** prévoit un niveau accru de participation du public concernant l'établissement d'actes, y compris la possibilité d'une audience devant une instance indépendante et l'occasion de négocier le contenu de l'acte grâce à des mécanismes de résolution de conflit;
- **La catégorie IV** prévoit le niveau de participation du public le plus élevé, c'est-à-dire une audience obligatoire devant une instance indépendante.

Le groupe de travail, avec l'aide du comité interministériel, suggère que les catégories suivantes d'actes du ministère de l'Environnement pourraient être incluses dans ce règlement :

Catégorie I

<u>Certificat d'autorisation pour émissions dans l'air</u>

Ces actes sont délivrés en vertu de l'article 9 de la *Loi sur la protection de l'environnement* et sont conçus pour définir et prescrire des limites d'émissions dans l'air de contaminants. Une vaste gamme d'activités sont réglementées par l'entremise de ces certificats d'autorisation, allant du contrôle de l'émission d'odeurs provenant d'installations de restauration rapide à la définition et au contrôle de l'émission de contaminants par des cheminées de grandes usines. Comme il en a été question auparavant dans ce chapitre, le groupe de travail souhaite que seuls les acte importants soient soumis aux exigences de participation du public du projet de Charte des droits environnementaux. Le groupe de travail reconnaît que ce ne sont pas toutes les autorisations en vertu de l'article 9 qui ont cette importance relative à l'environnement. Cependant, en attendant que le ministère reclasse ces actes en sous-catégories (voir le texte qui suit), processus qui devrait déterminer quelles sont les autorisations concernant la qualité de l'air qui sont très importantes et doivent se classer dans une catégorie supérieure, et celles qui ne sont pas suffisamment importantes pour nécessiter la participation du public, on suggère que ces actes soient désignés actes de catégorie I, pour les besoins de la participation du public.

La majorité de ces actes ont un impact environnemental pouvant être facilement et efficacement atténué, sont d'intérêt et d'importance locale et ne présente qu'un intérêt faible ou moyen pour le gouvernement provincial. Il est à noter que le schéma de classification en vertu du projet de Charte des droits environnementaux prévoit le transfert d'actes de catégorie I à la catégorie II, à la discrétion du ministre responsable de l'établissement de l'acte en particulier. Cette caractéristique pourrait fournir la souplesse nécessaire pour traiter les demandes d'autorisation d'émissions les plus importantes en attendant que la reclassification soit terminée.

À moins que ces actes ne soient déterminés et classés dans un premier règlement en vertu du projet de Charte des droits environnementaux, il y aura un retard avant que les exigences de la Charte ne puissent être appliquées aux autorisations d'émissions les plus importantes. Le groupe de travail s'attend à ce que tout problème découlant de la classification initiale d'un très grand nombre d'actes dans la catégorie I sera rectifié dans la proposition du ministère de l'Environnement visant à modifier le règlement de modification (voir la partie ci-dessous portant sur la reclassification).

<u>Certificats d'autorisation pour réseaux d'égouts privés et permis d'utilisation ou d'exploitation de réseaux d'égouts de catégorie A</u>

Ces actes sont des autorisations de réseaux d'égouts privés et des permis d'utiliser des réseaux autorisés délivrés par le ministère en vertu des articles 76 à 78 de la *Loi sur la protection de l'environnement*. On propose que seuls les actes visant les réseaux d'égouts de catégorie A ayant une

capacité supérieure à 4 500 litres par jour soient des actes prescrits en vertu de la Charte des droits environnementaux, puisque ces réseaux satisferont les critères de participation du public pour la catégorie I. On suggère que, selon les critères proposés, les actes visant les systèmes de fosse septique privés plus petits ne constituent pas des textes environnementaux importants (voir la partie de ce chapitre traitant de ce sujet).

Permis de prélèvement d'eau

Ces actes sont délivrés en vertu de l'article 34 de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* et régissent la quantité d'eau pouvant être détournée ou puisée à des fins industrielles ou autres, afin de maintenir un approvisionnement en eau suffisant pour les utilisateurs situés en aval. On considère que ces actes répondent aux critères pour les actes de catégorie I.

Catégorie II

Arrêtés d'intervention du directeur

Ces actes sont établis par le directeur en vertu de l'article 7 de la *Loi sur la protection de l'environnement* lorsque le directeur a entre les mains dispose d'un rapport d'un agent provincial révélant que des contaminants sont déversés dans l'environnement contrairement à la loi ou à ses règlements d'application. L'arrêté exige que le propriétaire, le locataire ou la personne qui assume ou assumait la responsabilité, la gestion ou le contrôle de la source de contamination respecte la loi en suivant les dispositions et conditions spécifiques contenues dans l'arrêté. On suggère que les critères d'impact environnemental, d'étendue géographique de l'impact, d'intérêt public et d'intérêt du gouvernement provincial nécessitent une plus grande participation du public que la norme minimale prescrite pour la catégorie I.

Autres arrêtés du directeur

Les autres arrêtés du directeur exigeant des mesures correctrices ou l'exécution de travaux préventifs en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement* et de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* devraient être considérés comme des actes de catégorie II en vertu du règlement d'application de la Charte des droits environnementaux pour les mêmes raisons que celles qui s'appliquent aux arrêtés d'intervention. Ces arrêtés comprennent les suivants :

En vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement* : arrêtés du directeur visant l'exécution de mesures correctrices là où il y a eu atteinte à l'environnement (article 17); arrêté du directeur exigeant que des mesures préventives soient prises là où la nature de l'entreprise ou le risque de rejet d'un contaminant sont tels que l'environnement risque d'être atteint (voir l'article 18); arrêté du directeur exigeant l'élimination de déchets (article 43); arrêté du directeur portant sur les réseaux privés d'égouts (article 79); arrêté du directeur portant sur la mise en oeuvre de mesures environnementales

(article 136); instructions du directeur pour la gestion des BPC (*Loi sur la protection de l'environnement*, Règl. 11/82).

En vertu de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* : arrêté du directeur interdisant ou régissant le rejet d'eaux d'égout (article 31); arrêté du directeur sur les mesures préventives (article 32); arrêté du directeur régissant le détournement d'eau (par. 34 (7)); arrêté du directeur concernant l'évacuation des eaux d'égout (article 91).

Catégorie III

On suggère que ces actes, qui découlent d'un processus législatif prévoyant une audience discrétionnaire, soient inclus à la catégorie III. Le Ministère a déjà reconnu que ces actes avaient une telle importance environnementale possible qu'ils pourraient découler d'une décision rendue par un tribunal indépendant. La reclassification faite par le Ministère a donné lieu à l'expansion de cette catégorie, qui comprendra dorénavant les éléments suivants :

Certificats d'autorisation pour l'aménagement de lieux d'élimination des déchets

Il s'agit ici d'actes délivrés en vertu des articles 30 et 32 de la *Loi sur la protection de l'environnement* pour l'élimination de déchets pour l'équivalant d'une population de moins de 1 500 personnes. Pour ce genre de lieu d'élimination des déchets, le directeur peut exiger que la Commission des évaluations environnementales tienne une audience avant de délivrer ou de refuser de délivrer le certificat.

Certificats d'autorisation pour ouvrages d'égout

Ce sont des actes délivrés en vertu de l'article 53 et du paragraphe 55 (1) de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* qui autorisent l'aménagement ou l'agrandissement d'ouvrages d'égout d'une même municipalité où les ouvrages ne sont pas autorisés en vertu d'une évaluation environnementale de portée générale pour les projets municipaux. Le directeur peut demander que la Commission des évaluations environnementales tienne une audience avant d'autoriser un projet.

Catégorie IV

Cette catégorie sera la plus restreinte en vertu du projet de Charte des droits environnementaux, du fait qu'elle ne comprendra que les actes de la plus haute importance environnementale et dont la délivrance ou la non délivrance dépendra de la décision d'une instance indépendante. On suggère que cette catégorie comprenne les actes suivants, lesquels doivent faire l'objet d'une audience obligatoire à l'heure actuelle :

Certificats d'autorisation pour des lieux d'élimination des déchets

L'article 30 de la *Loi sur la protection de l'environnement* stipule que le directeur doit exiger que la Commission des évaluations environnementales tienne une audience avant qu'il ne délivre ou refuse de délivrer un certificat d'autorisation pour des lieux destinés à l'élimination des déchets industriels liquides transportés, des déchets dangereux ou des déchets domestiques équivalant à ceux que peut produire une population de plus de 1 500 personnes.

Certificats d'autorisation pour ouvrages d'égout

L'article 53 et le paragraphe 54(1) de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* stipulent que le directeur doit exiger que la Commission des évaluations environnementales tienne une audience avant qu'il n'autorise l'aménagement de stations d'épuration des eaux d'égout par une municipalité dans une autre municipalité ou un autre territoire n'étant pas organisé en municipalité, lorsque ces travaux ne sont pas autorisés en vertu d'une évaluation environnementale de portée générale pour les projets municipaux, en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales.*

Arrêtés du directeur visant les secteurs desservis par des services d'égout ou d'alimentation en eau

L'article 74 de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* stipule que le directeur doit exiger que la Commission des évaluations environnementales tienne une audience avant qu'il ne délivre un arrêté qui définit ou désigne un secteur comme étant desservi par des services d'égout ou d'alimentation en eau ou ne délivre d'égout public ou ne délivre un arrêté visant à contrôler le service de canalisation des eaux d'égout ou d'alimentation en eau dans ce secteur.

Le groupe de travail invite tout particulièrement le public à indiquer s'il croit que les actes susmentionnés sont des actes importants en matière d'environnement et si la classification proposée de ces actes respecte les objectifs du projet de Charte des droits environnementaux. De plus, le public peut formuler ses commentaires sur d'autres actes importants en matière d'environnement qui pourraient être prescrits par voie de règlement en vertu du projet de Charte des droits environnementaux puis classés aux fins du régime de participation du public. Le groupe de travail propose que le contenu du règlement portant sur les actes du ministère de l'Environnement soit finalisé après consultation du public et après évaluation par le personnel du Ministère. Une autre occasion de modifier ce règlement, que ce soit pour ajouter ou retrancher des actes et reclasser les niveaux de participation du public requis pour chaque acte prescrit, est décrite ci-après.

Il est recommandé que les actes des autres ministères soient mis en oeuvre graduellement par voie de règlement, lorsque chaque ministère aura eu l'occasion de suivre l'exemple donné par le ministère de l'Environnement. Ces ministères devront désigner et classer leurs actes dans un règlement proposé, qui sera alors sujet aux normes de participation du public du projet de Charte des droits

environnementaux pour les règlements. Puisque d'autres ministères auront le temps au cours du processus de transition d'évaluer en profondeur la désignation et le classement de leurs actes importants en matière d'environnement, le délai de reclassification accordé au ministère de l'Environnement ne leur sera pas accordé.

Reclassification des actes en sous-catégories

Une des caractéristiques importantes du régime de participation du public proposé dans le projet de Charte des droits environnementaux est la possibilité qui est offerte au ministère de l'Environnement d'examiner le contenu de son règlement initial à l'intérieur d'un délai spécifié et, au besoin, d'élaborer une proposition de reclassification de certains actes. Cet exercice de reclassification permettra au ministère de l'Environnement d'examiner les actes qui portent sur un large éventail d'activités et de déterminer quel devrait être le niveau approprié de participation du public pour chaque type d'activité visé par cet acte. Lors de cet exercice, le ministère de l'Environnement devrait considérer les principes du projet de Charte des droits environnementaux, les critères de classification qu'il établit et le besoin d'une participation du public ciblée et utile. Ce dernier point peut nécessiter une analyse des coûts et des avantages, permettant de réduire au minimum les coûts et les délais inutiles.

Le groupe de travail a établi que les autorisations relatives aux émissions atmosphériques en vertu de l'article 9 de la *Loi sur la protection de l'environnement* constituent le type d'acte qui exige ce genre d'examen aux fins de la reclassification en sous-catégories. La délivrance de ce genre d'autorisation ne requière actuellement aucun avis public ni aucune période d'examen. Le projet de Charte des droits environnementaux pourrait exiger que ces autorisations soient considérées comme des actes de la catégorie I en ce qui concerne la participation du public, jusqu'à ce que la reclassification soit terminée. Cette reclassification peut se solder par l'identification de certains types d'autorisations relatives aux émissions atmosphériques qui méritent d'être assimilés aux catégories II, III ou même IV. Il peut également donner lieu à l'identification d'autorisations qui ne méritent pas d'être assimilées à la catégorie I et qui pourraient être exemptées des exigences de participation du public prévues dans le projet de Charte des droits environnementaux.

Le groupe de travail ne recommande pas que le ministère de l'Environnement entreprenne cette reclassification avant que la Charte ne devienne loi. Il faudra beaucoup de ressources et de temps pour accomplir cet exercice d'une manière raisonnée qui respecte les principes de la Charte. Une fois la reclassification terminée, le ministère de l'Environnement devrait proposer qu'une modification soit apportée au règlement initial, et les exigences de la Charte concernant la participation du public pour les règlements s'appliqueront.

Reclassification : de catégorie I à catégorie II

Le projet de Charte des droits environnementaux prévoira également la reclassification d'actes de la catégorie I à la catégorie II, tel que décrit plus tôt dans ce chapitre. Le groupe de travail s'attend à ce que les critères d'un changement de catégorie au niveau de participation du public puissent être stipulés dans le règlement accompagnant la Charte, lorsqu'elle sera devenue loi. Par exemple, le ministre peut déterminer qu'un acte spécifique de la catégorie I, tel que le permis de prélèvement d'eau délivré en vertu de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, une autorisation relative aux émissions atmosphériques en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement* ou un certificat d'autorisation pour l'aménagement d'un réseau d'égouts privé de catégorie A en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*, est suffisamment d'intérêt public compte tenu des critères de classification prévus dans le projet de Charte des droits environnementaux, pour justifier une participation du public de catégorie II avant que cet acte ne soit établi.

Une fois que le ministère de l'Environnement aura terminé sa reclassification et que le schéma d'identification et de classification des actes importants en matière d'environnement sera établi, le ministère ne devrait pas avoir le pouvoir discrétionnaire d'exiger, pour aucun acte, un niveau de participation inférieur à celui stipulé pour la catégorie. Cela signifie que la ministre ne peut exiger qu'un acte de catégorie II soit traité comme un acte de catégorie I une fois que la reclassification dont il est question à la section i) ci-dessus sera terminée, à moins qu'elle ne modifie d'abord le règlement édicté en vertu de la Charte des droits environnementaux. Toute modification de ce genre sera sujette aux exigences du registre environnemental prévu dans le projet de Charte.

Consolidation en une seule demande d'autorisation

Il peut être possible pour une personne faisant plusieurs demandes de les consolider en une seule demande d'autorisation. Le projet de Charte des droits environnementaux proposera que cette consolidation soit permise dans les cas où le ministère (ou les ministères) et le demandeur y consentent. Dans ces cas-là, le niveau le plus élevé de participation du public requis pour n'importe quel acte déterminera le niveau de participation du public requis pour tous les actes consolidés.

Par exemple, une société ayant besoin d'un certificat d'autorisation relatif à des émission atmosphériques (catégorie I), d'une autorisation relative au rejet d'eaux usées industrielles (peut-être catégorie II) et d'un permis de prélèvement d'eau (catégorie I) peut présenter les trois demandes d'autorisation dans le cadre d'une seule demande de catégorie II. Le ministère de l'Environnement a récemment mis sur pied un projet pilote pour vérifier la faisabilité et l'efficacité d'autorisations visant plusieurs activités pour prévenir la pollution (voir la section ci-dessus traitant de ce sujet).

Traitement accéléré

Une autre caractéristique importante du régime de participation du public prévu dans le projet de Charte des droits environnementaux est la possibilité d'accélérer le processus d'autorisation. Le but est d'encourager le demandeur qui accorde une place à la participation du public lors des étapes initiales de la prise de décisions en réduisant les exigences de participation du public lors des étapes subséquentes du processus. Il a été question du traitement accéléré plutôt dans ce chapitre.

Par exemple, si une société désire obtenir une autorisation pour des ouvrages d'égouts industriels en vertu de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* (peut-être un acte de catégorie II), le demandeur saura que le projet de Charte des droits environnementaux exige que le public en soit notifié par d'autres moyens que le seul registre environnemental et que le public soit consulté par écrit, lors de journées portes ouvertes ou d'assemblées. Lorsque la société entreprend ce genre de consultation du public à un stade préliminaire, peut-être même avant que le ministère de l'Environnement n'ait reçu une demande d'autorisation complète, il devrait être possible de cerner les préoccupations de la population locale au sujet de l'activité faisant l'objet de l'acte et d'y répondre. Il se peut même que la société et la collectivité touchée par la décision négocient les conditions de la demande d'autorisation du demandeur et en viennent à une entente. Dans ces cas-là, lorsque le directeur du ministère de l'Environnement peut être sûr que ses exigences concernant les conditions nécessaires ont été respectées, les exigences du projet de Charte des droits environnementaux concernant la participation du public peuvent être respectées de façon efficace et économique (une seule assemblée publique au lieu de plusieurs, par exemple). Dans ces cas-là, le Ministère devrait délivrer l'autorisation dans un délai raisonnable.

Intégration de la Charte des droits environnementaux et de la *Loi sur les évaluations environnementales*

Le groupe de travail recommande que la *Loi sur les évaluations environnementales* soit incluse, à titre de loi prescrite par le ministère de l'Environnement, afin de s'assurer que les décisions et les règlements en matière de politiques élaborés en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales* soient assujettis aux exigences du projet de Charte des droits environnementaux pour la participation du public. Cela signifie qu'avant de devenir loi, toutes les exemptions prévues dans la *Loi sur les évaluations environnementales* et qui sont actuellement effectuées par voie d'arrêté ou de règlement, généralement sans que le public en soit préalablement notifié ou consulté, devront dorénavant être inscrites au registre pour que le public en soit notifié et qu'il puisse formuler ses commentaires. La ministre aura toujours le pouvoir discrétionnaire d'inscrire au registre les politiques environnementales importantes, élaborées selon les principes de la *Loi sur les évaluations environnementales*, afin que le public en soit notifié et qu'il puisse formuler ses commentaires, et ses actions à cet égard seront sujettes à l'examen et aux commentaires du Commissaire à l'environnement. Les règlements et

politiques élaborés en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales* devront respecter la déclaration des valeurs environnementales du ministère de l'Environnement et, lorsqu'ils ne le feront pas, ils pourront faire l'objet de commentaires de la part du public et(ou) du Commissaire à l'environnement. Cette façon de procéder permet de responsabiliser le ministère de l'Environnement quant aux décisions qu'il prend au chapitre de l'élaboration de politiques et de règlements en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales.*

Pour les raisons décrites plutôt dans ce chapitre, les exigences de participation du public prévues dans le projet de Charte des droits environnementaux pour les actes ne s'appliqueront pas aux actes visant la mise en application d'une décision prise en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales.* Ainsi, une personne qui obtient l'autorisation d'entreprendre une activité en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales*, en vertu d'une évaluation environnementale de portée générale par exemple, ne sera pas tenue de consulter davantage le public afin d'obtenir du ministère de l'Environnement un acte dont elle a besoin pour entreprendre l'activité, et l'établissement de cet acte par le ministère de l'Environnement ne peut faire l'objet d'un appel de la part du public. C'est pourquoi, par exemple, on suggère que les autorisations d'ouvrages d'égout municipaux en vertu de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, paragraphes 54 1) et 55 1), ne soient visées par les exigences de participation du public prévues dans le projet de Charte des droits environnementaux que lorsque les ouvrages d'égout ne font pas l'objet d'une évaluation environnementale de portée générale pour les projets municipaux.

Possibilité pour le public d'en appeler des actes de catégories I et II

L'un des principes du projet de Charte des droits environnementaux veut que les membres du public aient davantage accès au système judiciaire dans les cas où le gouvernement prend des décisions environnementales importantes. Comme il a été mentionné au chapitre 2, en vertu de la loi actuelle, le public n'a pas le droit de remettre en question la qualité d'un acte délivré par le ministère de l'Environnement à une autre personne ou à demander à une instance indépendante qu'une décision prise par le Ministère fasse l'objet d'un examen. Le projet de Charte des droits environnementaux suggère une modification de cet aspect de la loi. Dans le contexte du régime de participation du public pour les actes, le projet de Charte des droits environnementaux offre au public un droit limité d'en appeler des actes établis par le ministère de l'Environnement lorsque le public croit que l'acte n'est pas raisonnable compte tenu des lois, règlements et politiques du Ministère. Puisque la décision de délivrer un acte de catégorie III ou IV peut être négociée ou prise par une instance indépendante et qu'il existe déjà pour ces voies des moyens de révision, les nouveaux droits d'appel se limitent aux actes des catégories I et II.

Lorsque le ministère de l'Environnement décide de délivrer un acte autorisant une certaine activité, et qu'un membre du public croit que cet acte n'est pas raisonnable compte tenu des lois, règlements et politiques du Ministère qui régissent la délivrance de l'acte, cette personne peut en appeler de l'acte auprès d'une instance indépendante. Pour le ministère de l'Environnement, et jusqu'à ce que l'application progressive du projet de Charte commence à viser d'autres ministères, cette instance sera la Commission d'appel de l'environnement.

Le projet de Charte des droits environnementaux prévoit qu'une personne voulant porter en appel la délivrance d'un acte de catégorie I ou II du ministère de l'Environnement doit déposer une motion en autorisation d'appel devant un des membres de la Commission d'appel de l'environnement dans les 15 jours qui suivent la décision de délivrer l'acte. Le succès d'une demande d'appel sera fonction de deux facteurs. Premièrement, le particulier doit prouver à la Commission qu'il a le droit d'en appeler de la délivrance de l'acte. Ce critère de la « qualité pour agir » exige que la personne établisse, à la satisfaction de la Commission, qu'elle a un intérêt manifeste dans la délivrance de l'acte, ce qu'elle prouvera habituellement en démontrant qu'elle a participé au processus précédant la délivrance de l'acte. Deuxièmement, on doit prouver à la Commission que la demande d'appel a des mérites. Les éléments que la Commission étudiera afin de décider si oui ou non ces critères ont été satisfaits sont décrits plus tôt dans ce chapitre.

Lorsqu'une autorisation d'appel est accordée à un particulier, la cause fera l'objet d'une audience devant la Commission. Si l'autorisation n'est pas accordée, le projet de Charte des droits environnementaux prévoit que cette décision ne pourra faire l'objet d'un autre appel.

Un tout autre rôle pour le public en vertu du projet de Charte des droits environnementaux Comment le projet de Charte modifiera-t-il la façon dont le public participe à la prise de grandes décisions à répercussions environnementales du ministère de l'Environnement?

Voyons l'exemple suivant :
Une société dépose auprès du ministère de l'Environnement une demande d'autorisation relative aux émissions atmosphériques en vertu de l'article 9 de la *Loi sur la protection de l'environnement.* La société exploite une usine de fabrication située près d'une zone résidentielle et d'un parc public où se trouvent des terres marécageuses dont l'équilibre est fragile.

Comment le public peut-il participer au processus de délivrance de l'autorisation relative aux émissions atmosphériques en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*?

À l'heure actuelle, la *Loi sur la protection de l'environnement* n'exige pas que le public soit notifié si une société fait une demande d'autorisation, et ne prévoit pas pour le public la possibilité de dire s'il pense que l'autorisation doit être délivrée et à quelles conditions. La Loi n'exige pas que le ministère de l'Environnement notifie le public une fois que l'autorisation a été accordée. La politique du Ministère en ce qui concerne la consultation du public est discrétionnaire et peut varier; elle ne traite pas de la participation du public dans le processus de délivrance d'autorisations relatives aux émissions atmosphériques. Des milliers d'autorisations de ce genre sont délivrées chaque année par le ministère de l'Environnement. La Loi exige que le Ministère tienne un fichier alphabétique où figurent les noms de toutes les personnes à qui des autorisations ont été accordées. N'importe quel public peut s'adresser directement au Ministère et consulter ce fichier. Cependant, la loi exige que le ministère de l'Environnement inscrive le nom au fichier seulement une fois l'autorisation accordée, et non avant. Le ministère de l'Environnement tient un fichier informatisé lui permettant de retracer les autorisations délivrées par la Direction des autorisations depuis 1986. Cependant, ce système ne tient pas compte des autorisations délivrées par les bureaux régionaux du Ministère.

En vertu du projet de Charte des droits environnementaux, le scénario serait très différent.

La *Loi sur la protection de l'environnement* serait une loi prescrite en vertu du projet de Charte des droits environnementaux et le ministère de l'Environnement devrait par conséquent élaborer une déclaration des valeurs environnementales qui intégrerait les objectifs de la Charte des droits environnementaux aux autres considérations du ministère, soit celles d'ordre économique, social et scientifique. Avant l'établissement de cette déclaration des valeurs environnementales, le public serait notifié et il aurait l'occasion de formuler ses commentaires, et cette déclaration préciserait le cadre conceptuel dans lequel le ministère de l'Environnement serait appelé à oeuvrer.

On suggère que toute autorisation relatives aux émissions atmosphériques, décrite à l'article 9 de la *Loi sur la protection de l'environnement* soit considérée comme un acte de catégorie I (en attendant la reclassification, décrite ci-dessus) aux fins des exigences de participation du public prévues dans le projet de Charte des droits environnementaux. Tout acte de la catégorie I pourrait être « reclassé » et le niveau de participation du public pourrait alors être l'équivalent de celui qui est prévu pour un acte de catégorie II. Supposons qu'une telle « reclassification » a été effectuée. Les actes de catégorie II doivent faire l'objet d'une plus grande participation du public : la notification est plus étendue, la période d'examen du public est prolongée, l'avis de mise en oeuvre, y compris une brève explication de l'impact des commentaires du public sur la décision de délivrer l'autorisation, dans les cas où des

commentaires ont été reçus, est publié, et le public peut chercher à en appeler de la délivrance de l'acte auprès de la Commission d'appel de l'environnement.

Dans notre exemple, ces exigences auraient les effets suivants :
Le ministère de l'Environnement doit inscrire au registre électronique un avis déclarant que la société a fait une demande d'autorisation, au plus tard à la date où la demande d'autorisation dûment remplie par la société a été reçue. On peut accéder au registre par l'entremise de la bibliothèque locale, du bureau du député provincial ou, peut-être même par modem. De plus, la notification de la demande d'autorisation peut également être donnée en faisant parvenir directement un envoi postal ou en publiant un avis dans les journaux à l'intention des personnes résidant dans le voisinage de la société.

Le public disposera d'au moins trente jours pour formuler ses commentaires sur le projet d'autorisation. Ce délai peut être prolongé par la ministre. Les commentaires peuvent être faits par écrit, verbalement lors d'une assemblée ou d'une journée portes ouvertes dont le but serait d'encourager la participation du public au processus de délivrance de l'acte. Le public peut également avoir l'occasion de participer directement, de concert avec les employés du Ministère et la société, aux discussions concernant les modalités et conditions de l'autorisation.

Une fois la décision prise de délivrer l'acte, un avis faisant état de la décision, y compris une explication de l'impact des commentaires du public sur la décision, doit être donné par le Ministère. Le public pourra connaître les raisons qui ont motivé la décision en consultant le registre ou une personne ressource, au ministère de l'Environnement.

Qu'arrive-t-il si le ministère de l'Environnement n'inscrit pas la demande d'autorisation au registre afin que le public puisse en prendre connaissance et formuler ses commentaires?

Le projet de Charte des droits environnementaux rendrait obligatoire l'inscription de toute demande d'acte au registre pour fins de commentaires du public. Si le Ministère ne remplit pas cette obligation, un membre du public peut présenter une motion en révision judiciaire exigeant que le Ministère inscrive l'autorisation au registre. Toute autorisation délivrée d'une manière qui ne respecte pas les exigences du régime de participation du public peut être susceptible d'annulation selon un processus qui reste à déterminer en vertu du projet de Charte des droits environnementaux. Ce règlement peut stipuler que des irrégularités mineures observées lors du processus de délivrance d'un acte n'affecteront en rien la validité de l'autorisation.

De plus, le Commissaire à l'environnement peut faire des commentaires au sujet du respect des exigences du projet de Charte des droits environnementaux par le ministère de l'Environnement lorsqu'il déposera son rapport à l'Assemblée législative.

Que se passe-t-il lorsqu'une autorisation irraisonnée est tout de même délivrée, malgré la participation du public?

Dans notre exemple, la société a le droit d'en appeler auprès de la Commission d'appel de environnement si le directeur refuse de délivrer l'autorisation ou s'il assortit des modalités ou des conditions à l'autorisation (article 124, *Loi sur la protection de l'environnement*). Un membre du public disposerait alors de quinze jours à partir de la date à laquelle la décision a été prise pour présenter une motion en autorisation d'appel de l'autorisation devant un membre de la Commission d'appel de l'environnement. Par exemple, un voisin ayant participé pleinement au processus de consultation précédant la délivrance de l'autorisation et qui réussit à prouver que l'autorisation, telle qu'elle a été délivrée, est irraisonnée compte tenu de la Loi, des règlements (le cas échéant) et des politiques régissant la délivrance de l'autorisation, peut être autorisé à en appeler de la décision. Lorsque le droit d'appeler est accordé, la Commission d'appel de l'environnement examinerait l'autorisation et pourrait remplacer la décision du directeur ayant délivré l'autorisation par la sienne. La Charte des droits environnementaux propose que l'appel soit mené de la même façon que toute demande d'appel pouvant être présentée par la société pour protester les modalités et conditions de l'autorisation ou le fait que l'autorisation lui a été refusée.

Qu'arrive-t-il si une autorisation est accordée par le ministère de l'Environnement et que la motion en autorisation d'appel présentée par un membre du public est rejetée?

Le projet de Charte des droits environnementaux ne prévoirait pas la possibilité d'en appeler d'une décision refusant à une personne d'en appeler d'une autorisation. Cependant, la personne intéressée pourrait porter la question à l'attention du Commissaire à l'environnement. Le Commissaire pourrait alors décider d'examiner la question et faire des commentaires au sujet des actes posés par le ministère de l'Environnement dans son rapport à l'Assemblée législative.

Qu'arrive-t-il si le demandeur se voit accorder une autorisation mais ne s'y conforme pas?

Dans l'exemple susmentionné, tout membre du public ayant de bonnes raisons de croire que la société ne se conforme pas aux conditions de son autorisation pourrait s'adresser à la société et tenter de

résoudre le problème de gré à gré ou en aviser le ministère de l'Environnement, par téléphone ou par écrit. C'est ce que la loi prévoit actuellement.

En vertu du projet de Charte des droits environnementaux, toute personne pourra faire une demande formelle d'enquête pour infraction si le ministère de l'Environnement n'a pas donné suite à la plainte d'une manière qui satisfasse le plaignant. La demande d'enquête est décrite en détail ailleurs dans ce chapitre. Notons que le fait de faire une demande forcerait le ministère à faire enquête et à faire connaître sa réponse par écrit, indiquant les mesures, le cas échéant, qu'il se propose de prendre. En raison de la demande d'enquête, la société peut faire l'objet de poursuites ou devoir se conformer à des mesures administratives (telles que des arrêtés du directeur) pour remédier aux atteintes à l'environnement découlant du non-respect des dispositions de l'autorisation. Puisque les arrêtés du directeur en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement* peuvent être des actes de catégorie II selon le règlement du projet de Charte des droits environnementaux, la personne a le droit d'être notifiée et de participer à l'élaboration de l'arrêté.

En plus de la demande d'enquête, tout membre intéressé du public peut faire une demande d'examen de l'autorisation en vertu du projet de Charte des droits environnementaux. Si, par exemple, l'autorisation a été délivrée par le Ministère il y a plus de cinq ans, sans que le public n'ait été consulté, et qu'il existe de nouvelles preuves scientifiques ou technologiques convaincantes indiquant que les atteintes à l'environnement pourraient être réduites si des contrôles plus stricts étaient stipulés dans l'autorisation, la ministre peut examiner le bien-fondé de l'autorisation accordée à la société.

Par ailleurs, si les activités de la société portent atteinte à l'environnement et que les dommages causés ne sont pas réglementés par le ministère de l'Environnement ou ne font l'objet d'aucune politique ni d'aucune directive du Ministère, le public peut recourir à une demande d'examen pour obliger le Ministère à élaborer les règlements ou politiques nécessaires.

Les actions du Ministère relatives aux demandes d'enquête ou aux demandes d'examen seraient supervisées par le Commissaire à l'environnement et pourraient faire l'objet de commentaires de sa part dans le rapport bisannuel qu'il dépose à l'Assemblée législative.

Qu'arrive-t-il si le ministère de l'Environnement ne donne pas suite à une demande d'enquête et que la société en cause, du fait de ne pas se conformer aux dispositions de son autorisation, porte atteinte au parc public adjacent et aux terres marécageuses qui s'y trouvent?

À l'heure actuelle, tout membre du public se trouvant dans cette situation ne dispose d'aucun recours

auprès des tribunaux, à moins de pouvoir prouver qu'il a subi des dommages directs ayant touché ses biens, sa personne ou ses intérêts financiers. On ne peut recourir aux tribunaux pour une question de principe, en l'occurrence le fait que les actions d'une autre partie nuisent à l'environnement ou à des ressources publiques. Le projet de Charte des droits environnementaux faciliterait l'accès aux tribunaux pour les litiges de ce genre reposant sur des questions de principe.

Lorsque le ministère de l'Environnement ne donne pas suite à une demande d'enquête déposée par une personne et qu'il y a atteinte à une ressource publique ou que celle-ci est imminente (l'aménagement d'un parc public de dimensions excessives, par exemple), cette personne pourrait engager une action civile en vertu du projet de Charte des droits environnementaux afin d'obtenir une injonction pour mettre un terme à l'atteinte de même qu'une ordonnance de la cour exigeant la restauration du parc et des terres marécageuses. Cette nouvelle cause d'action civile est expliquée en détail plus tôt dans ce chapitre.

E. APPLICATION DU PROJET DE CHARTE DES DROITS ENVIRONNEMENTAUX

ii) AU MINISTÈRE DES RICHESSES NATURELLES

Dans la section précédente, le groupe de travail a décrit la façon dont le projet de Charte des droits environnementaux pourrait s'appliquer aux lois administrées par le ministère de l'Environnement. L'intégration des exigences de participation du public énoncées dans le projet de Charte des droits environnementaux au processus de prise de décisions du ministère de l'Environnement sera un élément essentiel de la mise en oeuvre de la Charte. D'autres ministères devront surveiller cette opération de près car l'expérience du ministère de l'Environnement leur sera utile. Le groupe de travail reconnaît que, en raison des divers processus de prise de décisions en vigueur dans les différents ministères pouvant être touchés par la Charte des droits environnementaux, la mise en oeuvre du régime de participation du public devra se faire de manière différente, afin de faire en sorte que les processus existants respectent l'essentiel de la Charte. Comme il en a été question auparavant, le groupe de travail veut s'assurer que les exigences de la Charte ne seront pas simplement superposées aux processus de prise de décisions en place, ce qui donnerait lieu à des consultations doubles du public, et à un système de délivrance d'actes plus coûteux et plus compliqué. En mettant en oeuvre le projet de Charte des droits environnementaux, on devrait avoir pour objectif de déterminer les domaines où la consultation est actuellement insuffisante et d'augmenter le niveau de consultation conformément aux exigences de la Charte des droits environnementaux.

L'intégration du barème de participation établi en vertu de la Charte des droits environnementaux aux processus du ministère de l'Environnement est un peu plus simple que pour d'autres ministères, puis que des « compromis » importants sont faits au moment de la délivrance d'actes. Le groupe de travail reconnaît que le ministère des Richesses naturelles ne partage pas, dans la mesure, le processus de prise de décisions axé sur des actes. De nombreuses directives relatives à la gestion des ressources sont plutôt émises par un processus hiérarchique de prise de décisions qui commence par la planification de l'utilisation du sol, passe par la planification de la gestion des ressources pour aboutir à la délivrance d'actes. Dans ces circonstances, le fait d'appliquer les exigences de la Charte des droits environnementaux en ce qui concerne la notification et les commentaires à la délivrance des actes pourrait entraîner la répétition de certains processus de planification et de consultation préliminaires.

Dans de nombreuses situations où se trouve le ministère des Richesses naturelles, il sera plus facile de respecter les principes de la Charte des droits environnementaux et veiller à l'intérêt public si l'on applique les exigences de notification et de commentaires à une étape préliminaire, c'est-à-dire au stade de la planification de l'utilisation du sol et de la gestion des ressources, plutôt qu'à celui de la délivrance de permis et de licences. Le groupe de travail reconnaît qu'il y a du travail à faire pour définir en détail la façon dont les propositions contenues dans la Charte des droits environnementaux

doivent être intégrées au processus de prise de décisions et de planification du ministère des Richesses naturelles et si l'on veut éviter le double emploi.

Le groupe de travail reconnaît par ailleurs que le ministère des Richesses naturelles met déjà en place des mécanismes permettant au public de participer à l'élaboration de politiques stratégiques devant régir la gestion des richesses naturelles. On pense, par exemple, à la création récente d'un groupe d'experts indépendants chargés de consulter le public et de faire à l'intention du ministère des Richesses naturelles des recommandations sur l'élaboration d'une politique globale en matière de foresterie. De plus, le ministère des Richesses naturelles se propose d'examiner son système de planification de l'utilisation du sol et des ressources. L'examen portera sur les quatre domaines clés suivants :

- prise de décisions (intérêt provincial, octroi de pouvoirs aux organismes locaux, et autonomie des autochtones);
- équité (résolution de conflits, appels, procédures de modification);
- principes et méthodes écologiques; et
- intégration de la planification.

L'examen public des propositions est prévu pour la fin de 1992, et les propositions définitives seront présentées au gouvernement avant la fin de 1993.

De plus, de nombreuses décisions portant sur les activités et initiatives relèvent de la *Loi sur la protection de l'environnement* et de la *Loi sur l'aménagement du territoire*. On doit tenir compte des initiatives de réforme en cours de même que des changements qui seront proposés par la suite pour les deux régimes.

Par conséquent, à l'heure actuelle, le groupe de travail croit qu'il n'est pas en mesure d'établir un schéma d'intégration préliminaire pour le ministère des Richesses naturelles comme il l'a fait pour le ministère de l'Environnement. Le groupe de travail a tenté plutôt de choisir les programmes qui, selon lui, devraient respecter les principes de la Charte des droits environnementaux. Le groupe de travail estime que le public devrait pouvoir participer au processus gouvernemental de prise de décisions d'une façon qui respecte en tous points les dispositions de la Charte en ce qui concerne les décisions prises en vertu des lois suivantes :

- la *Loi sur les ressources en agrégats*,
- la *Loi sur les offices de protection de la nature*,
- la *Loi sur le bois de la Couronne*,
- la *Loi sur l'aménagement des lacs et des rivières*,
- la *Loi sur les mines*,

- la *Loi sur les richesses pétrolières,*
- la *Loi sur les terres publiques,*
- la *Loi sur les parcs provinciaux,*
- la *Loi sur les espèces en voie de disparition.*

Lorsque le ministre des Richesses naturelles s'apprête à adopter soit un règlement soit une politique en vertu de l'une des lois susmentionnées, il pourrait s'assurer que les exigences du projet de Charte des droits environnementaux relatives à l'obligation de notification et d'arriver et de faire un appel de commentaires par le biais du registre environnemental sont respectées. Le groupe de travail recommande que, en ce qui concerne les politiques et les règlements, les exigences du projet de Charte des droits environnementaux s'appliquent immédiatement aux lois susmentionnées. Le groupe de travail reconnaît que, pour ce qui est de la *Loi sur les mines*, la responsabilité de l'élaboration de politiques et de règlements incombe au ministère du Développement du Nord et des Mines.

Il est encore plus difficile de déterminer la façon dont la Charte des droits environnementaux pourrait s'appliquer à la délivrance d'actes en vertu des lois régies par le ministère des Richesses naturelles. Le groupe de travail a reconnu ces difficultés et adopté les principes suivants afin de faciliter l'intégration du projet de Charte aux régimes en vigueur (voir la partie de ce chapitre consacrée à cette question). Le groupe de travail a décidé que les dispositions de la Charte des droits environnementaux qui portent sur la délivrance d'actes ne s'appliqueraient pas dans les cas où :

- des actes sont délivrés pour mettre en oeuvre une décision ayant été prise par un processus consultatif devant un tribunal indépendant;
- des actes sont délivrés pour mettre en oeuvre des décisions prises en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales.*

Pour enclencher le processus de mise en oeuvre, le groupe de travail recommande que le ministère des Richesses naturelles considère l'esprit et les principes de la Charte des droits environnementaux, tels qu'ils sont décrits dans le présent rapport, de même que les dispositions du projet de Charte, et qu'il commence à préparer, le plus tôt possible, une proposition faisant état des répercussions qu'aura, selon lui, la Charte des droits environnementaux sur les processus de prise de décisions déjà en place. Dans certains cas, le Ministère pourrait déterminer qu'un schéma de classification semblable à la démarche adoptée par le ministère de l'Environnement est approprié. Par exemple, l'article 14 de la *Loi sur l'aménagement des lacs et des rivières*, qui prévoit des actes pour la construction de barrages, peut être tout indiqué pour une mise en oeuvre graduelle.

Dans d'autres cas, le Ministère pourrait recommander que les exigences concernant la participation du public soient appliquées à la gestion des ressources et à la planification de l'utilisation du sol, simplement parce que c'est là que les décisions clés sont prises. Par exemple, en vertu de la *Loi sur le bois de la Couronne*, les questions critiques sont traitées au cours de l'élaboration des plans de gestion du bois d'oeuvre, bien avant la délivrance d'actes en vertu de cette Loi. Par conséquent, dans ces cas-là, il pourrait être plus approprié d'appliquer les exigences de la Charte pour la consultation du public lorsque le Ministère prépare son plan que lors de la délivrance des actes. Le Ministère pourrait déterminer, dans le cadre du processus de planification et en consultant le public, le moment où il faudrait procéder à une consultation plus poussée à l'étape de la délivrance des actes, lors de la mise en oeuvre du plan. Une telle démarche permettrait au ministère des Richesses naturelles d'aborder ces questions en même temps que l'examen du système de planification de l'utilisation du sol et des ressources qu'il se propose d'entreprendre.

Par exemple, on étudie actuellement les questions de consultation du public pour la mise en oeuvre des plans de gestion du bois d'oeuvre dans le cadre des audiences sur l'évaluation environnementale de portée générale sur la gestion du bois d'oeuvre sur les terres de la Couronne en Ontario. Le groupe de travail croit que les décisions concernant la délivrance d'actes spécifiques en vertu de ce type de programme pourraient être prises de façon plus appropriée dans le cadre d'un processus de planification.

Le groupe de travail recommande que le ministère des Richesses naturelles procède immédiatement à la rédaction d'un rapport faisant l'analyse des questions suivantes :

- quelles lois régies par le ministère des Ressources naturelles devraient être assujetties au projet de Charte des droits environnementaux;
- quelles lois devraient être immédiatement assujetties aux exigences de participation du public prévues dans la Charte des droits environnementaux pour l'élaboration de politiques et de règlements, et quelles sont celles qui devraient l'être plus tard et de façon graduelle; et
- quels actes, le cas échéant, délivrés en vertu de ces lois devraient être assujettis aux exigences de participation du public prévues dans le projet de Charte des droits environnementaux, et de quelle façon conviendrait-il de classer ces actes.

Le ministère de l'Environnement devrait se tenir à la disposition du ministère des Richesses naturelles pour aider celui-ci à rédiger son rapport. Un rapport faisant état des résultats de cette analyse devrait être rédigé le plus tôt possible après l'adoption du projet de Charte des droits environnementaux. Le groupe de travail considère ce rapport comme une étape importante dans l'intégration du barème de participation du projet de Charte des droits environnementaux aux programmes existants du ministère des Richesses naturelles. Cette intégration devrait se faire aussitôt que possible.

Le groupe de travail reconnaît que l'intégration posera un certain nombre de questions difficiles. Il estime, cependant, que les commentaires du public sur le rapport permettront de tirer ces questions au clair et, dans certains cas, de trouver une solution.

Dans le présent chapitre, le groupe de travail a défini le cadre conceptuel du projet de Charte et illustré la façon dont il pourrait s'appliquer à deux des ministères gouvernementaux clés qui prennent des grandes décisions environnementales.

Le groupe de travail croit que ces recommandations fourniront collectivement les outils nécessaires pour obliger le gouvernement à respecter son engagement face à la protection de l'environnement. Elles fourniront également au public les moyens de « participer » à la protection de l'environnement.

La partie suivante du chapitre présente un projet de Charte des droits environnementaux qui reflète le cadre conceptuel proposé par le groupe de travail, de même que de nombreux détails nécessaires à la mise en oeuvre de telles réformes. Comme pour toute autre réforme importante, certains détails devront être mis en oeuvre par voie de règlement. Le projet de Charte prévoit de grands pouvoirs de création de tels règlements.

Certains des éléments clés de la Charte des droits environnementaux, tels que le système de classification des actes, les détails concernant le bureau du Commissaire à l'environnement et, par exemple, les lois, les règlements et les actes les plus visés, font l'objet de la section consacrée à l'établissement de règlements. Le public est invité à faire ses commentaires sur ces aspects et d'autres aspects du projet de Charte des droits environnementaux. Il pourrait être souhaitable d'intégrer un plus grand nombre d'aspects de la réforme à la Charte des droits environnementaux en soi, plutôt que de les présenter sous forme de règlements. Cette question devrait être étudiée à nouveau lorsque le public aura eu l'occasion de présenter ses commentaires.

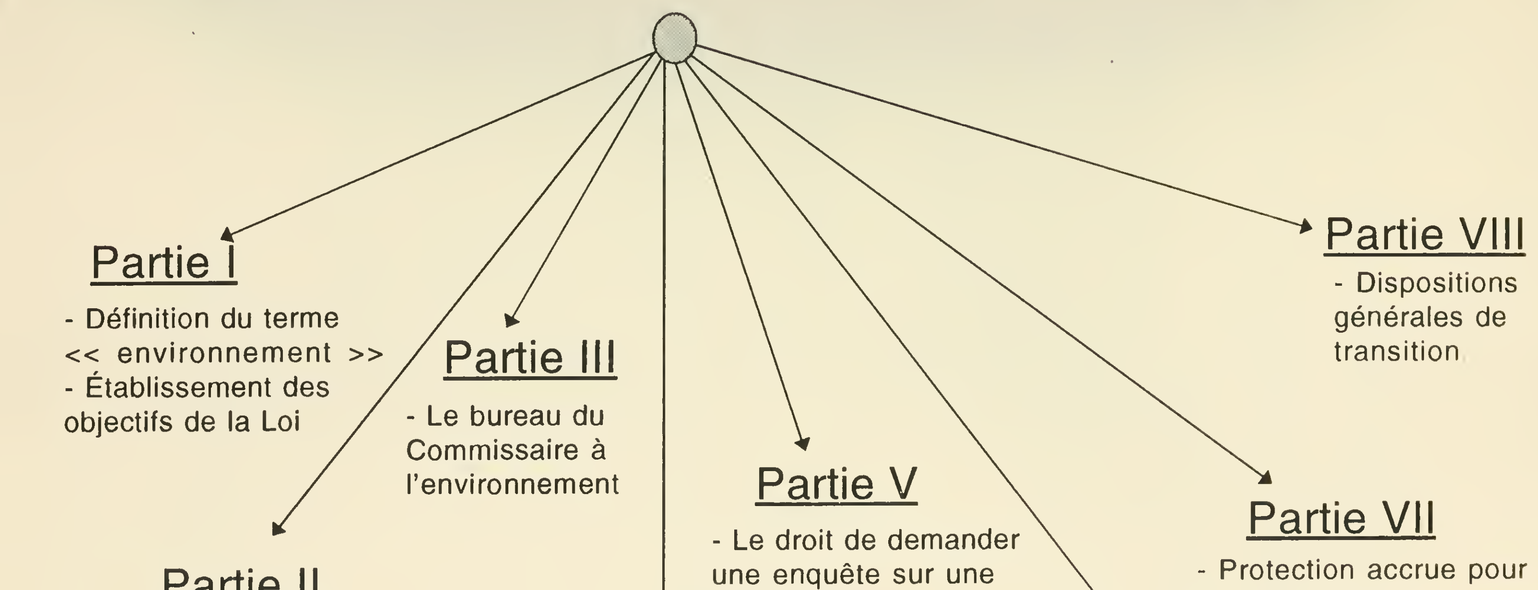
Le graphique suivant illustre de façon simple les parties générales de la Charte des droits environnementaux proposées par le groupe de travail. Ce dernier suggère que l'on procède à une analyse du présent rapport et du projet de Charte des droits environnementaux, et qu'on les commente simultanément puisqu'ils seront utilisés conjointement durant les étapes suivantes.

F. LOI SUR LES DROITS ENVIRONNEMENTAUX EN ONTARIO

Vous trouverez à la page suivante un tableau du projet de Charte des droits environnementaux.

Le tableau est suivi du projet de loi — *Loi sur les droits environnementaux en Ontario*. Les 78 articles doivent être lus en même temps que le rapport. Le but est d'élaborer un ensemble de règlements sur les ministères, les lois, les règlements et les actes qui seraient régis par la Charte des droits environnementaux.

LA CHARTE ONTARIENNE DES DROITS ENVIRONNEMENTAUX



PROJET DE LOI 1992

Loi concernant les droits environnementaux en Ontario

SOMMAIRE

Préambule

Les Ontariens ont comme objectif commun la préservation et la protection de notre environnement naturel au profit des générations présentes et futures.

Bien qu'il incombe essentiellement au gouvernement de réaliser cet objectif, la population doit avoir les moyens de veiller à ce qu'il le soit de manière efficace, opportune, ouverte et équitable.

PARTIE I
DÉFINITIONS ET OBJETS

Définitions

1 Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

« acte » Tout document à effet juridique qui est délivré en vertu d'une loi, notamment un permis, une licence, une approbation, une autorisation, une directive, une ordonnance ou un décret, à l'exclusion toutefois d'un règlement. (« instrument »)

« air » Air libre qui n'est pas contenu dans un bâtiment, un ouvrage, une machine, une cheminée ou un tuyau de cheminée. (« air »)

« eau » S'entend en outre des eaux souterraines. (« water »)

« environnement » L'air, l'eau, les terres, la vie végétale et animale ainsi que les écosystèmes de l'Ontario. (« environment »)

« prescrit » Prescrit par les règlements pris en application de la présente loi. (« prescribed »)

« proposition de politique » Proposition de programme, de plan ou d'objectif. S'entend en outre d'une proposition de lignes directrices ou de critères destinés à la prise des décisions sur la délivrance, la modification ou la révocation d'actes. (« proposal for a policy »)

« registre » Le registre environnemental établi en vertu de l'article 10. (« registry »)

« règlement » Règlement, règlement administratif ou municipal, règle, ordonnance ou décret de nature législative qui découle d'une loi ou qui est autorisé par une loi. (« regulation »)

« terre » S'entend en outre des terres marécageuses et des terres immergées, mais non des terres recouvertes par un bâtiment. (« land »)

« terre marécageuse » Terre, selon le cas :

a) qui est recouverte d'eau peu profonde de façon permanente ou saisonnière,

b) dont la nappe aquifère est située à la surface ou près de celle-ci,

si bien que la présence d'eau abondante a causé la formation de sols hydriques et favorisé la prédominance de plantes hydrophytes ou résistantes à l'eau. (« wetland »)

Objets de la Loi

2 (1) Les objets de la présente loi sont les suivants :

a) protéger, préserver et, lorsque cela est raisonnable, restaurer l'intégrité de l'environnement comme le prévoit la présente loi;

b) assurer la durabilité de l'environnement au profit des générations présentes et futures comme le prévoit la présente loi;

c) protéger le droit des générations présentes et futures à un environnement sain comme le prévoit la présente loi.

Idem

(2) Les objets énoncés au paragraphe (1) comprennent les activités suivantes :

1. Prévenir, réduire et éliminer l'utilisation, la production et le rejet de polluants qui représentent un danger déraisonnable pour l'intégrité de l'environnement.

2. Protéger et préserver la diversité biologique, écologique et génétique.

3. Protéger et préserver les ressources naturelles, notamment la vie végétale et animale et les écosystèmes.

4. Favoriser la gestion judicieuse de nos ressources naturelles, notamment la vie végétale et animale et les écosystèmes.

5. Identifier, protéger et préserver les zones ou processus écologiquement fragiles.

Idem

(3) Pour atteindre les objets énoncés aux paragraphes (1) et (2), la présente loi :

a) prévoit des moyens permettant aux résidents de l'Ontario de participer à la prise de décisions importantes sur le plan environnemental par le gouvernement de l'Ontario;

b) accroît l'obligation qu'a le gouvernement de l'Ontario de rendre des comptes en ce qui concerne la prise de décisions d'ordre environnemental;

c) accroît l'accès des résidents de l'Ontario aux tribunaux dans le but de protéger l'environnement;

d) protège davantage les employés qui prennent des mesures à l'égard d'atteintes à l'environnement.

PARTIE II
PARTICIPATION DU PUBLIC À LA PRISE DE DÉCISIONS GOUVERNEMENTALES

Dispositions générales

Application de la présente partie

3 La présente partie s'applique aux ministres et ministères prescrits.

Avis au public

4 Tout avis au public visé par la présente partie est donné dans le registre et par tout autre moyen que le ministre donnant l'avis estime approprié.

Déclaration ministérielle sur les valeurs environnementales

Déclaration ministérielle sur les valeurs environnementales

5 Le plus tôt possible après que la présente partie commence à s'appliquer à un ministère, le ministre élabore une déclaration ministérielle sur les valeurs environnementales qui :

a) d'une part, explique comment il sera tenu compte des objets de la présente loi lorsque des décisions susceptibles d'influer considérablement sur l'environnement seront prises au ministère;

b) d'autre part, explique comment l'étude des objets de la présente loi devrait être conciliée avec d'autres considérations, notamment les considérations sociales, économiques et scientifiques, qui font partie de la prise de décisions au ministère.

Participation du public à l'élaboration de la déclaration

6 (1) Le ministre donne avis au public qu'il élabore une déclaration ministérielle sur les valeurs environnementales.

Idem

(2) L'avis comprend tout renseignement que le ministre estime approprié et invite les membres du public à faire part de leurs commentaires sur la teneur de la déclaration.

Avis de la déclaration

7 (1) Le plus tôt possible après avoir élaboré la déclaration ministérielle sur les valeurs environnementales, le ministre donne avis de la déclaration au public.

Idem

(2) L'avis comprend une brève explication de l'effet qu'ont eu, le cas échéant, les commentaires des membres du public sur l'élaboration de la déclaration et tout autre renseignement que le ministre estime approprié.

Modification de la déclaration

8 (1) Le ministre peut modifier la déclaration ministérielle sur les valeurs environnementales.

Idem

(2) Les articles 5 à 7 s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, aux modifications apportées à la déclaration.

Effet de la déclaration

9 Le ministre prend toutes les mesures raisonnables pour veiller à ce qu'il soit tenu compte de la déclaration ministérielle sur les valeurs environnementales chaque fois que des décisions susceptibles d'influer considérablement sur l'environnement sont prises au ministère.

Le registre environnemental

Registre

10 Un registre environnemental est établi conformément aux règlements pris en application de la présente loi.

Objet du registre

11 L'objet du registre est de fournir un moyen de donner avis au public des propositions et des décisions susceptibles d'influer sur l'environnement.

Responsable

12 La personne chargée de gérer le registre est nommée en vertu de la Loi sur la fonction publique.

Avis de propositions

Propositions de politiques et de lois

13 (1) S'il estime que les membres du public devraient avoir l'occasion de commenter une proposition de politique ou une proposition de loi à l'étude dans son ministère parce que la politique ou la loi risque d'avoir des incidences considérables sur l'environnement, le ministre donne avis de la proposition au public.

Modification des politiques ou des lois

(2) Pour l'application de la présente loi, une proposition visant l'élaboration, l'adoption, la modification, la révocation ou l'abrogation d'une politique ou d'une loi constitue une proposition de politique ou de loi.

Propositions de règlements

14 (1) Si une proposition de règlement qu'il est envisagé de prendre en application d'une loi prescrite est à l'étude dans un ministère et que le règlement pourrait, selon le ministre, avoir des incidences considérables sur l'environnement, le ministre donne avis de la proposition au public.

Modification des règlements

(2) Pour l'application de la présente loi, une proposition visant la prise, la modification ou l'abrogation d'un règlement constitue une proposition de règlement.

Exception

(3) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à un règlement qui est de caractère essentiellement financier ou administratif.

Propositions d'actes

15 (1) Sous réserve du paragraphe (3), le ministre donne avis au public de toute proposition à l'étude dans son ministère en vue de l'élaboration d'un acte visé par une disposition législative prescrite.

Modification des actes

(2) Pour l'application de la présente loi, une proposition visant la délivrance, la modification ou la révocation d'un acte constitue une proposition d'acte.

Idem

(3) Le ministre n'est pas obligé de donner avis, comme le prévoit le paragraphe (1), d'une proposition visant la modification ou la révocation d'un acte s'il estime que les incidences possibles de la modification ou de la révocation sur l'environnement sont négligeables.

Exception : situations d'urgence

16 (1) Les articles 13 à 15 ne s'appliquent pas lorsque, selon le ministre, le fait d'attendre pour donner un avis au public, pour accorder un délai à celui-ci pour y répondre ou pour tenir compte de la réponse à l'avis entraînerait :

a) soit un danger à la santé ou à la sécurité de quiconque;

b) soit une atteinte ou un grave risque d'atteinte à l'environnement;

c) soit un préjudice, un dommage ou un grave risque de préjudice ou de dommage à un bien-fonds.

Idem

(2) S'il décide, en vertu du paragraphe (1), de ne pas donner avis d'une proposition visée à l'article 13, 14 ou 15, le ministre donne avis de la décision au public.

Idem

(3) L'avis visé au paragraphe (2) est donné le plus tôt possible après que la décision est prise et comprend tout renseignement sur celle-ci que le ministre estime approprié.

Exception : autres processus

17 Les articles 13 à 15 ne s'appliquent pas lorsque, selon le ministre, les aspects d'une proposition de politique, de loi, de règlement ou d'acte qui sont importants du point de vue de l'environnement :

a) soit ont déjà été étudiés dans un processus de participation du public mené aux termes de la présente loi, d'une autre loi ou autrement et qui était essentiellement équivalent au processus exigé par la présente loi en ce qui concerne la proposition;

b) soit doivent être étudiés dans un processus de participation du public prévu par une autre loi et qui est essentiellement équivalent au processus exigé par la présente loi en ce qui concerne la proposition.

Exception : actes conformes aux décisions législatives

18 L'article 15 ne s'applique pas lorsque, selon le ministre, la délivrance, la modification ou la révocation d'un acte serait un pas vers la réalisation d'une entreprise approuvée au moyen :

a) soit d'une décision rendue par un tribunal en vertu d'une loi après que le public a eu l'occasion de participer au processus;

b) soit d'une décision rendue en vertu de la Loi sur les évaluations environnementales.

Teneur de l'avis de proposition

19 (1) L'avis de proposition donné en vertu de l'article 13, 14 ou 15 comprend les éléments suivants :

a) une brève description de la proposition;

b) un énoncé de la façon dont les membres du public peuvent participer à la prise de décisions sur la proposition et du délai accordé pour le faire;

c) l'adresse à laquelle les membres du public peuvent envoyer :

(i) des commentaires sur la proposition,

(ii) des questions sur la proposition,

(iii) des questions sur les droits qu'ont les membres du public de participer à la prise de décisions sur la proposition;

d) tout renseignement exigé par les règlements pris en application de la présente loi;

e) tout renseignement que le ministre donnant l'avis estime approprié.

Idem

(2) L'énoncé prévu à l'alinéa (1) b) comprend une description des droits de participation prescrits par les règlements pris en application de la présente loi et de tous droits de participation supplémentaires que le ministre donnant l'avis estime appropriés.

Étude des commentaires par le ministre

20 Le ministre donnant avis d'une proposition en vertu de l'article 13, 14 ou 15 prend toutes les mesures raisonnables pour veiller à ce qu'il soit tenu compte des commentaires pertinents qui sont reçus dans le cadre du processus de participation du public décrit dans l'avis de proposition lorsque les décisions sur la proposition sont prises au ministère.

Interprétation

21 (1) Pour l'application du présent article :

a) une proposition de politique est mise en oeuvre par la personne ou l'organisme ayant compétence pour adopter la politique;

b) une proposition de loi est mise en oeuvre par l'Assemblée législative;

c) une proposition de règlement ou d'acte est mise en oeuvre par la personne ou l'organisme ayant compétence législative pour prendre, délivrer, modifier, abroger ou révoquer le règlement ou l'acte.

Avis de mise en oeuvre de la proposition

(2) Le plus tôt possible après la mise en oeuvre d'une proposition de loi, de politique, de règlement ou d'acte à l'égard de laquelle avis a été donné en vertu de l'article 13, 14 ou 15, le ministre donne avis de la mise en oeuvre au public.

Idem

(3) L'avis comprend une brève explication de l'effet qu'a eu, le cas échéant, la participation du public sur la prise de décisions sur la proposition et tout autre renseignement que le ministre estime approprié.

PARTIE III
LE COMMISSAIRE À L'ENVIRONNEMENT

Commissaire à l'environnement

22 (1) Est créé le poste de commissaire à l'environnement, qui est un fonctionnaire de l'Assemblée.

Nomination

(2) Le lieutenant-gouverneur en conseil nomme le commissaire à l'environnement sur adresse de l'Assemblée.

Mandat

(3) Le commissaire à l'environnement est nommé pour un mandat renouvelable de cinq ans.

Révocation

(4) Le lieutenant-gouverneur en conseil, sur adresse de l'Assemblée, peut révoquer le commissaire à l'environnement pour un motif valable.

Traitement

(5) Le commissaire à l'environnement reçoit la rémunération et les indemnités que fixe le lieutenant-gouverneur en conseil.

Personnel

(6) Les employés et fonctionnaires qui sont nécessaires à l'exercice des fonctions du commissaire à l'environnement sont membres du personnel du bureau de l'Assemblée.

Intérim

(7) Si le commissaire à l'environnement meurt ou démissionne ou qu'il est empêché ou néglige de remplir ses fonctions alors que l'Assemblée ne siège pas, le lieutenant-gouverneur en conseil peut nommer un commissaire à l'environnement intérimaire dont la durée du mandat ne doit pas dépasser six mois.

Idem

(8) Le commissaire à l'environnement intérimaire a les pouvoirs et fonctions du commissaire à l'environnement et reçoit la rémunération et les indemnités que fixe le lieutenant-gouverneur en conseil.

Fonctions

23 Le commissaire à l'environnement a les fonctions suivantes :

a) surveiller l'application de la présente loi et suivre de près l'observation de ses exigences par les ministères;

b) orienter les ministères sur la façon d'observer les exigences de la présente loi, y compris sur la façon :

(i) d'une part, d'élaborer les déclarations ministérielles sur les valeurs environnementales,

(ii) d'autre part, de veiller à ce qu'il soit tenu compte des déclarations ministérielles sur les valeurs environnementales chaque fois que des décisions susceptibles d'influer considérablement sur l'environnement sont prises dans les ministères;

c) mettre en oeuvre des programmes d'éducation concernant la présente loi;

d) suivre de près l'utilisation du registre;

e) suivre de près la façon dont les ministres exercent leurs pouvoirs discrétionnaires en vertu de la présente loi;

f) suivre de près la réception, le traitement et le règlement des demandes d'examen prévues par la partie IV et des demandes d'enquête prévues par la partie V;

g) suivre de près la réception, le traitement et le règlement des plaintes prévues par la partie VII au sujet des représailles exercées par un employeur;

h) préparer le rapport biennal visé à l'article 24.

Rapport

24 (1) Tous les deux ans, le commissaire à l'environnement présente un rapport au président de l'Assemblée, qui le fait déposer devant l'Assemblée.

Idem

(2) Le rapport comprend les éléments suivants :

a) un rapport sur les travaux du commissaire à l'environnement et sur la question de savoir si les ministères visés par la présente loi ont collaboré avec lui lorsqu'il leur a demandé des renseignements;

b) un résumé des renseignements recueillis par le commissaire à l'environnement dans l'exercice des fonctions énoncées à l'article 23;

c) la liste des propositions dont avis a été donné en vertu de l'article 13, 14 ou 15, mais non en vertu de l'article 21, pendant la période de deux ans visée par le rapport;

d) tout renseignement exigé par les règlements pris en application de la présente loi;

e) tout renseignement que le commissaire à l'environnement estime approprié.

PARTIE IV
DEMANDE D'EXAMEN

Demande d'examen

25 (1) Deux résidents de l'Ontario âgés d'au moins dix-huit ans qui croient qu'une politique, une loi, un règlement ou un acte de l'Ontario qui est en vigueur devrait être modifié, remplacé, abrogé ou révoqué afin de protéger l'environnement peuvent demander au commissaire à l'environnement de faire examiner la politique, la loi, le règlement ou l'acte par le ministre compétent.

Idem

(2) Deux résidents de l'Ontario âgés d'au moins dix-huit ans qui croient qu'une politique, une loi, un règlement ou un acte devrait être adopté, pris ou délivré par l'Ontario afin de protéger l'environnement peuvent demander au commissaire à l'environnement de faire examiner la nécessité de la politique, de la loi, du règlement ou de l'acte par le ministre compétent.

Idem

(3) La demande visée au paragraphe (1) ou (2) est rédigée selon la formule fournie à cet effet par le bureau du commissaire à l'environnement et donne les renseignements suivants :

a) les nom et adresse des auteurs de la demande;

b) les raisons pour lesquelles les auteurs de la demande croient que l'examen demandé devrait être effectué afin de protéger l'environnement;

c) un résumé des preuves scientifiques et qui portent les auteurs de la demande à croire que l'examen demandé devrait être effectué afin de protéger l'environnement.

Idem

(4) En outre, la demande visée au paragraphe (1) indique clairement la politique, la loi, le règlement ou l'acte dont l'examen est demandé.

Renvoi au ministre

26 Dans les trente jours de la réception d'une demande visée à l'article 25, le commissaire à l'environnement la renvoie au ministre ou aux ministres responsables des questions qui y sont soulevées.

Accusé de réception

27 Le ministre qui reçoit une demande d'examen du commissaire à l'environnement fait parvenir un accusé de réception aux auteurs de la demande dans les trente jours.

Étude préliminaire

28 (1) Le ministre étudie chaque demande d'examen visée à l'article 25 de façon préliminaire afin de déterminer si l'intérêt public justifie l'examen.

Idem

(2) Pour déterminer si l'intérêt public justifie l'examen, le ministre tient compte de l'intérêt public en ne remettant pas en cause une décision prise au cours des cinq années précédant la date de la demande si cette décision a été prise conformément à la partie II de la présente loi.

Idem

(3) Pour déterminer si l'intérêt public justifie l'examen, le ministre peut tenir compte des éléments suivants :

a) la déclaration ministérielle sur les valeurs environnementales;

b) les risques d'atteinte à l'environnement si l'examen demandé n'est pas effectué;

c) les preuves sociales, économiques ou scientifiques qu'il estime pertinentes;

d) toute autre question que le ministre estime pertinente.

Idem

(4) En outre, pour déterminer si l'intérêt public justifie l'examen d'une politique, d'une loi, d'un règlement ou d'un acte en vigueur qui est demandé en vertu du paragraphe 25 (1), le ministre peut tenir compte des questions suivantes :

a) d'une part, dans quelle mesure les membres du public ont eu l'occasion de participer à l'élaboration de la politique, de la loi, du règlement ou de l'acte dont l'examen est demandé;

b) d'autre part, à quand remonte la politique, la loi, le règlement ou l'acte.

Avis de décision sur l'examen demandé

29 Dans les 120 jours de la réception d'une demande d'examen visée à l'article 25, le ministre avise par écrit les personnes suivantes s'il a l'intention d'effectuer ou non l'examen :

a) les auteurs de la demande;

b) le commissaire à l'environnement;

c) toute autre personne qui, selon lui, devrait recevoir l'avis parce qu'elle pourrait être touchée directement par la décision.

Avis d'achèvement de l'examen

30 (1) Dans les trente jours de l'achèvement de l'examen demandé en vertu de l'article 25, le ministre donne un avis écrit des résultats de l'examen aux personnes mentionnées aux alinéas 29 a) à c).

Idem

(2) L'avis visé au paragraphe (1) indique quelles mesures, le cas échéant, le ministre a prises ou envisage de prendre par suite de l'examen.

Application de la partie II

31 La partie II s'applique à une proposition de politique, de loi, de règlement ou d'acte qui est à l'étude dans un ministère par suite d'un examen effectué en vertu de la présente partie.

PARTIE V
DEMANDE D'ENQUÊTE

Demande d'enquête

32 (1) Deux résidents de l'Ontario âgés d'au moins dix-huit ans qui croient qu'il y a eu contravention à une loi, à un règlement ou à un acte prescrits peuvent demander au commissaire à l'environnement de faire mener une enquête par le ministre compétent sur la contravention reprochée.

Idem

(2) La demande visée au présent article est rédigée selon la formule fournie à cet effet par le bureau du commissaire à l'environnement et donne les renseignements suivants :

a) les nom et adresse des auteurs de la demande;

b) un énoncé de la nature de la contravention reprochée;

c) les nom et adresse de chaque personne qui aurait été impliquée dans la contravention, dans la mesure où ces renseignements sont connus des auteurs de la demande;

d) un résumé des preuves à l'appui des allégations des auteurs de la demande;

e) les nom et adresse des témoins de la contravention reprochée, ainsi qu'un résumé des preuves qu'ils pourraient donner, dans la mesure où ces renseignements sont connus des auteurs de la demande;

f) une copie de tout document et une description de toute chose dont il faut tenir compte au cours de l'enquête selon les auteurs de la demande;

g) les détails de toute communication antérieure avec le bureau du commissaire à l'environnement ou un ministère concernant la contravention reprochée.

Renvoi au ministre

33 Dans les trente jours de la réception d'une demande visée à l'article 32, le commissaire à l'environnement la renvoie au ministre chargé de l'application de la loi à laquelle il y aurait eu contravention.

Accusé de réception

34 Le ministre fait parvenir un accusé de réception de la demande d'enquête aux auteurs de la demande au plus tard trente jours après l'avoir reçue du commissaire à l'environnement.

Obligation d'enquêter

35 Le ministre enquête sur toutes les questions qu'il estime nécessaires en rapport avec la contravention reprochée dans la demande, sauf si, selon lui :

a) soit la demande est frivole ou vexatoire;

b) soit la contravention reprochée n'est pas assez grave pour justifier une enquête;

c) soit la contravention reprochée ne portera vraisemblablement pas atteinte à l'environnement.

Avis de la décision de ne pas enquêter

36 (1) S'il décide qu'une enquête n'est pas exigée aux termes de l'article 35, le ministre donne un avis écrit de la décision aux personnes suivantes :

a) les auteurs de la demande;

b) chaque personne qui, d'après la demande, aurait été impliquée dans la contravention et dont une adresse est donnée dans la demande;

c) le commissaire à l'environnement.

Idem

(2) L'avis visé au paragraphe (1) est donné dans les 120 jours de la réception de la demande d'enquête.

Délai nécessaire à l'enquête

37 (1) Dans les six mois de la réception d'une demande d'enquête, le ministre achève l'enquête ou donne aux auteurs de la demande une estimation écrite du délai nécessaire pour l'achever.

Idem

(2) Dans le délai donné dans une estimation visée au paragraphe (1), le ministre achève l'enquête ou donne aux auteurs de la demande une nouvelle estimation écrite du délai nécessaire pour l'achever.

Idem

(3) Le paragraphe (2) s'applique à une nouvelle estimation donnée en vertu du paragraphe (2) comme s'il s'agissait d'une estimation donnée en vertu du paragraphe (1).

Avis d'achèvement de l'enquête

38 (1) Dans les trente jours de l'achèvement de l'enquête, le ministre donne un avis écrit des résultats de l'enquête aux personnes mentionnées aux alinéas 36 a) à c).

Idem

(2) L'avis visé au paragraphe (1) indique quelles mesures, le cas échéant, le ministre a prises ou envisage de prendre par suite de l'enquête.

PARTIE VI
DROIT D'ESTER EN JUSTICE

Atteinte à une ressource publique

Définitions

39 Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente partie.

« atteinte » Toute contamination ou dégradation, notamment une atteinte découlant de l'émission d'un solide, d'un liquide, d'un gaz, d'une odeur, de chaleur, d'un son, d'une vibration ou d'une radiation. (« harm »)

« ressource publique » S'entend des éléments suivants :

a) l'air,

b) l'eau, à l'exclusion des plans d'eau privés non contenus dans des eaux navigables,

c) les terres publiques non aménagées,

d) toute parcelle de terre publique, d'une superficie supérieure à cinq hectares, utilisée à l'une des fins suivantes :

(i) les loisirs,

(ii) la protection de la nature,

(iii) l'extraction des ressources,

(iv) la gestion des ressources,

(v) une fin semblable à l'une de celles mentionnées aux sous-alinéas (i) à (iv),

e) toute forme de vie végétale ou animale ou tout écosystème se rapportant à l'air, à l'eau ou aux terres mentionnés aux alinéas a) à d). (« public resource »)

« terre publique » Terre qui appartient :

a) soit à la Couronne du chef de l'Ontario,

b) soit à une municipalité,

c) soit à un office de protection de la nature. (« public land »)

« tribunal » La Cour de l'Ontario (Division générale), à l'exclusion de la Cour des petites créances. (« court »)

Application

40 Les articles 41 à 57 ne s'appliquent qu'aux atteintes découlant d'une contravention qui se produit après l'entrée en vigueur de l'article 41.

Droit d'action

41 (1) Lorsqu'une personne a contrevenu ou est sur le point de contrevenir à une loi, à un règlement ou à un acte prescrits et que cette contravention a porté ou est sur le point de porter considérablement atteinte à une ressource publique de l'Ontario, tout résident de l'Ontario peut intenter une action à l'égard de l'atteinte contre la personne devant le tribunal et a droit à un jugement.

Mesures préliminaires

(2) Malgré le paragraphe (1), une action ne peut être intentée pour une contravention qui s'est effectivement produite que si le demandeur a demandé une enquête sur la contravention en vertu de la partie V et qu'il répond à l'une des conditions suivantes :

a) il n'a pas reçu une des réponses exigées aux termes des articles 36 à 38 dans un délai raisonnable;

b) il a reçu une réponse aux termes des articles 36 à 38, mais elle n'est pas raisonnable.

Idem

(3) Pour décider si une réponse a été donnée dans un délai raisonnable pour l'application de l'alinéa (2) a), le tribunal tient compte des délais précisés aux articles 36 à 38, mais il n'est pas lié par eux.

Idem

(4) Le paragraphe (2) ne s'applique pas lorsque le temps nécessaire pour demander une enquête ou obtenir la réponse à une demande d'enquête entraînerait une atteinte considérable ou un grave risque d'atteinte considérable à une ressource publique.

Idem

(5) Le paragraphe (2) ne s'applique pas à une contravention à une loi du Canada ni à un règlement ou à un acte prévus par une loi du Canada.

Fardeau de la preuve : contravention

(6) Dans une action intentée en vertu du présent article, il incombe au demandeur de prouver la contravention qui s'est produite ou qui est sur le point de l'être en se fondant sur la prépondérance des probabilités.

Autres droits d'action non touchés

(7) Le présent article n'a pas pour effet de porter atteinte à un droit d'action qui existe par ailleurs.

Défense

42 (1) Pour l'application de l'article 41, il n'y a pas contravention à une loi, à un règlement ou à un acte si le défendeur convainc le tribunal qu'il a fait preuve de diligence raisonnable pour se conformer à la loi, au règlement ou à l'acte.

Idem

(2) Pour l'application de l'article 41, il n'y a pas contravention à une loi, à un règlement ou à un acte si le défendeur convainc le tribunal que l'action ou l'omission qui serait une contravention à la loi, au règlement ou à l'acte est autorisée par une loi de l'Ontario ou du Canada ou par un règlement ou un acte prévus par une loi de l'Ontario ou du Canada.

Idem

(3) Pour l'application de l'article 41, il n'y a pas contravention à un acte si le défendeur convainc le tribunal qu'il s'est conformé à une interprétation de l'acte que le tribunal estime raisonnable.

Idem

(4) Le présent article n'a pas pour effet de porter atteinte à un moyen de défense qui existe par ailleurs.

Signification au procureur général

43 (1) Dans une action intentée en vertu de l'article 41, le demandeur signifie la déclaration au procureur général au plus tard dix jours après le jour où la déclaration est signifiée au premier défendeur dans l'action qui reçoit signification.

Idem

(2) Le procureur général a tous les droits et obligations qu'aurait une partie à l'action en vertu des règles de pratique.

Idem

(3) Le paragraphe (1) ne s'applique pas si le procureur général a déjà reçu signification au nom de la Couronne comme défendeur dans l'action.

Avis de l'action au public

44 (1) Le demandeur donne avis de l'action au public dans le registre et par tout autre moyen ordonné par le tribunal.

Idem

(2) Dans les trente jours de la clôture de la procédure écrite, le demandeur demande au tribunal, par voie de motion, des directives quant à l'avis prévu au présent article, y compris des directives quant au moment où le donner.

Idem

(3) L'avis est rédigé selon la formule prescrite et comprend tout renseignement exigé par les règlements pris en application de la présente loi et tout renseignement exigé par le tribunal.

Idem

(4) Le tribunal peut ne pas exiger l'avis prévu au présent article ou peut exiger qu'une partie autre que le demandeur le donne.

Frais

(5) Le tribunal peut rendre l'ordonnance qu'il estime appropriée relativement aux frais de l'avis.

Avis relatif à la protection des intérêts

45 (1) Le tribunal peut, à n'importe quel moment au cours de l'action, ordonner à une partie de donner l'avis qu'il estime nécessaire à la représentation équitable et adéquate des intérêts privés et publics en jeu dans l'action.

Idem

(2) Le tribunal peut rendre l'ordonnance qu'il estime appropriée relativement à l'avis, y compris les frais de l'avis.

Participation à l'action

46 (1) Pour fournir une représentation équitable et adéquate des intérêts privés et publics en jeu dans l'action, le tribunal peut permettre à tout tiers de participer à l'action ou d'exercer les droits d'appel d'une partie.

Idem

(2) La participation prévue au paragraphe (1) se fait de la façon et aux conditions, y compris les conditions quant aux dépens, que le tribunal estime appropriées.

Idem

(3) Aucune ordonnance ne doit être rendue aux termes du paragraphe (1) dans une action après que le tribunal a rendu une ordonnance aux termes de l'article 49 dans cette action.

Idem

(4) Le présent article n'a pas pour effet de porter atteinte aux ordonnances que le tribunal peut rendre en vertu des règles de pratique.

Suspension ou rejet dans l'intérêt public

47 (1) Le tribunal peut suspendre ou rejeter l'action si cela est dans l'intérêt public.

Idem

(2) Pour rendre une décision en vertu du paragraphe (1), le tribunal peut tenir compte des préoccupations environnementales, économiques et sociales ainsi que des facteurs suivants :

a) la question de savoir si les points soulevés par l'instance seraient mieux résolus par un autre processus;

b) la question de savoir s'il existe un plan gouvernemental adéquat pour traiter des points d'intérêt public soulevés par l'instance;

c) toute autre question pertinente.

Injonctions interlocutoires : engagement du demandeur de payer pour un préjudice

48 Lorsqu'il exerce le pouvoir discrétionnaire que lui accordent les règles de pratique pour savoir s'il faut dispenser le demandeur de l'engagement de payer pour le préjudice découlant d'une injonction interlocutoire ou d'une ordonnance de faire, le tribunal peut tenir compte de toute circonstance particulière, y compris la question de savoir si l'action est une cause type ou soulève une nouvelle question de droit.

Recours

49 (1) Si le tribunal constate que le demandeur a droit à un jugement dans une action intentée en vertu de l'article 41, il peut :

a) accorder une injonction pour empêcher la contravention;

b) ordonner aux parties de négocier un plan de restauration à l'égard des atteintes à la ressource publique découlant de la contravention et de lui présenter un rapport sur les négociations dans un délai précis;

c) rendre un jugement déclaratoire;

d) rendre toute autre ordonnance, y compris une ordonnance relative aux dépens, qu'il estime appropriée.

Dommages-intérêts

(2) Aucuns dommages-intérêts ne doivent être accordés en vertu de l'alinéa (1) d).

Pratiques agricoles

(3) Aucune ordonnance non conforme à l'article 2 de la Loi sur la protection des pratiques agricoles n'est rendue en vertu du présent article.

Cas où le tribunal ne rend pas d'ordonnance de négocier

50 Le tribunal ne doit pas ordonner aux parties de négocier un plan de restauration s'il décide :

a) soit qu'une restauration adéquate a déjà été réalisée;

b) soit qu'un plan de restauration adéquat a déjà été ordonné en vertu des lois de l'Ontario ou d'une autre compétence législative.

Plans de restauration

51 (1) Le présent article s'applique aux plans de restauration négociés par les parties et à ceux élaborés par le tribunal en vertu de l'article 54.

Plans de restauration : objets

(2) Un plan de restauration à l'égard des atteintes à une ressource publique découlant d'une contravention devrait, dans la mesure où cela est raisonnable, pratique et écologiquement sain, prévoir :

a) la prévention, la diminution ou l'élimination des atteintes;

b) la restauration des formes de vie, des conditions physiques, de l'environnement naturel et des autres choses associées à la ressource publique touchée par la contravention;

c) la restauration de toutes les utilisations, y compris la jouissance, de la ressource publique touchée par la contravention.

Idem

(3) Un plan de restauration peut traiter des atteintes à la ressource publique de façons non décrites au paragraphe (2), y compris :

a) la recherche et le développement de technologies visant à prévenir, à diminuer ou à éliminer les atteintes à l'environnement;

b) des programmes communautaires ou des programmes d'éducation ou de santé;

c) la cession d'un bien-fonds par le défendeur de sorte qu'il devienne une ressource publique.

Idem

(4) Une disposition prévue au paragraphe (3) n'est comprise dans le plan de restauration qu'avec le consentement du défendeur.

Plans de restauration : dispositions de mise en oeuvre

(5) Un plan de restauration peut comprendre des dispositions visant à surveiller l'évolution du plan et à superviser sa mise en oeuvre.

Plans de restauration : considérations

(6) Lorsqu'elles négocient ou élaborent un plan de restauration à l'égard d'atteintes, les parties aux négociations ou le tribunal, selon le cas, tiennent compte des éléments suivants :

a) toute ordonnance rendue en vertu des lois de l'Ontario ou d'une autre compétence législative concernant les atteintes;

b) la question de savoir si, outre le plan de restauration, les atteintes ont été traitées des façons énoncées au paragraphe (2).

Plans de restauration : paiements

(7) Le plan de restauration ne peut prévoir le paiement d'une somme d'argent par le défendeur que si les conditions suivantes sont réunies :

a) la somme est payée au trésorier de l'Ontario;

b) la somme est utilisée uniquement aux fins mentionnées aux paragraphes (2) et (3);

c) le procureur général et le défendeur consentent au paiement.

Ordonnances auxiliaires à l'ordonnance de négocier

52 Si le tribunal ordonne aux parties de négocier un plan de restauration, il peut :

a) rendre toute ordonnance provisoire qu'il estime appropriée pour réduire les atteintes au minimum;

b) rendre toute ordonnance qu'il estime appropriée aux fins suivantes :

(i) fixer les frais des négociations,

(ii) exiger qu'une partie prépare un premier plan de restauration provisoire à utiliser dans les négociations,

(iii) traiter de la participation de tiers aux négociations,

(iv) traiter du processus de négociation, y compris, avec le consentement des parties, une ordonnance concernant l'utilisation d'un médiateur, d'un enquêteur ou d'un arbitre.

Cas où les parties conviennent d'un plan de restauration

53 (1) Si les parties conviennent d'un plan de restauration dans le délai précisé par le tribunal et que celui-ci est convaincu que le plan respecte l'article 51, le tribunal ordonne au défendeur de s'y conformer.

Idem

(2) Pour déterminer si un plan convenu respecte l'article 51, le tribunal peut :

a) nommer un ou plusieurs experts en vertu des règles de pratique;

b) avec le consentement des parties, entendre les observations ou recevoir les rapports de tout médiateur, enquêteur ou arbitre participant aux négociations.

Plan de restauration élaboré par le tribunal

54 (1) Si les parties ne conviennent pas d'un plan de restauration ou que le tribunal n'est pas convaincu qu'un plan convenu par les parties respecte l'article 51, le tribunal élabore un plan de restauration qui respecte l'article 51 et, à cette fin, il peut :

a) ordonner aux parties de procéder à des négociations supplémentaires en vue de l'élaboration d'un plan de restauration aux conditions qu'il estime appropriées;

b) ordonner à une ou plusieurs des parties de préparer un plan de restauration provisoire;

c) nommer une ou plusieurs personnes pour enquêter sur toute question se rattachant à l'élaboration d'un plan de restauration et présenter un rapport à ce sujet;

d) nommer un ou plusieurs tiers pour préparer un plan de restauration provisoire;

e) rendre toute autre ordonnance qu'il estime appropriée.

Idem

(2) Les règles de pratique relatives aux experts nommés par le tribunal s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, à la nomination d'une personne prévue à l'alinéa (1) c) ou d).

Ordonnance de mise en oeuvre

(3) Le tribunal ordonne au défendeur de se conformer au plan de restauration élaboré par le tribunal.

Force exécutoire des ordonnances

55 Les doctrines de la chose jugée et de la préclusion relative à la question jugée s'appliquent à une action intentée en vertu de la présente loi comme si tous les résidents passés, présents et futurs de l'Ontario étaient parties à l'action.

Dépens

56 Lorsqu'il exerce le pouvoir discrétionnaire que lui confère le paragraphe 131 (1) de la Loi sur les tribunaux judiciaires au sujet des dépens d'une action intentée en vertu de l'article 41 de la présente loi, le tribunal peut tenir compte de toute circonstance particulière, y compris la question de savoir si l'action est une cause type ou soulève une nouvelle question de droit.

Suspension en cas d'appel

57 La remise d'un avis d'appel d'une ordonnance rendue en vertu de la présente loi n'a pas pour effet de suspendre l'application de l'ordonnance. Toutefois, un juge du tribunal auquel une motion en autorisation d'appel a été présentée ou devant lequel un appel a été interjeté peut ordonner la suspension aux conditions qu'il estime appropriées.

Nuisance publique portant atteinte à l'environnement

Nuisance publique portant atteinte à l'environnement

58 Aucune personne ayant subi ou pouvant subir une perte économique directe ou une blessure corporelle directe en raison d'une nuisance publique qui a porté atteinte à l'environnement ne peut se voir interdire d'intenter une action en recouvrement de la perte pour le seul motif qu'elle a subi ou peut subir une perte économique directe ou une blessure corporelle directe de même genre ou de même degré que d'autres personnes.

PARTIE VII
REPRÉSAILLES EXERCÉES PAR L'EMPLOYEUR

Définition

59 Dans la présente partie, « Commission » s'entend de la Commission des relations de travail de l'Ontario.

Application

60 La présente partie ne s'applique pas aux employés d'une institution au sens de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée.

Plainte de représailles

61 (1) Toute personne peut déposer une plainte écrite auprès de la Commission selon laquelle un employeur aurait exercé des représailles contre un employé pour un motif illicite.

Représailles

(2) Pour l'application du présent article et de l'article 66, un employeur a exercé des représailles contre un employé s'il l'a congédié, lui a imposé une peine disciplinaire, l'a pénalisé, contraint, intimidé ou harcelé, ou a tenté de le contraindre, de l'intimider ou de le harceler.

Motifs illicites

(3) Pour l'application du présent article et de l'article 66, un employeur a exercé des représailles pour un motif illicite s'il les a exercées parce que l'employé a fait ou peut faire, de bonne foi, l'une des choses suivantes :

1. Participer à l'élaboration, à l'adoption ou à la prise d'une politique, d'une loi, d'un règlement ou d'un acte comme le prévoit la partie II.

2. Demander un examen en vertu de la partie IV.

3. Demander une enquête en vertu de la partie V.

4. Se conformer à une loi, à un règlement ou à un acte prescrits, ou chercher à faire exécuter cette loi, ce règlement ou cet acte.

5. Donner des renseignements à une autorité compétente pour les besoins d'une enquête, d'un examen ou d'une audience se rapportant à une loi, à un règlement ou à un acte prescrits.

6. Témoigner dans une instance introduite en vertu de la présente loi ou d'une loi prescrite.

Agent des relations de travail

62 La Commission peut autoriser un agent des relations de travail à enquêter sur une plainte.

Idem

63 L'agent des relations de travail qui est autorisé à enquêter sur une plainte fait son enquête sans délai, s'efforce de régler la question qui fait l'objet de la plainte et fait rapport à la Commission des résultats de son enquête et de ses démarches.

Enquête de la Commission

64 Si l'agent des relations de travail ne parvient pas à régler la question faisant l'objet de la plainte ou que la Commission, à sa discrétion, se dispense de faire faire enquête par un agent des relations de travail, la Commission peut faire enquête elle-même.

Fardeau de la preuve

65 Dans une enquête visée à l'article 64, il incombe à l'employeur de prouver qu'il n'a pas exercé des représailles pour un motif illicite.

Décision de la Commission

66 (1) Si la Commission, après avoir enquêté sur la plainte, est convaincue que l'employeur a exercé des représailles pour un motif illicite, elle décide, s'il y a lieu, de ce que l'employeur doit faire ou s'abstenir de faire à ce sujet.

Idem

(2) La décision prévue au paragraphe (1) peut notamment prévoir une ou plusieurs des ordonnances suivantes :

a) une ordonnance enjoignant à l'employeur de cesser d'accomplir l'action ou les actions faisant l'objet de la plainte;

b) une ordonnance enjoignant à l'employeur de réparer l'action ou les actions faisant l'objet de la plainte;

c) une ordonnance enjoignant à l'employeur de réintégrer dans son emploi ou d'engager l'employé, avec ou sans indemnisation, ou, pour tenir lieu d'engagement ou de réintégration, de lui verser une indemnité, selon le montant que fixe la Commission, pour sa perte de salaire et autres avantages rattachés à son emploi.

Entente à l'effet contraire

67 La décision visée à l'article 66 s'applique malgré toute disposition d'une entente à l'effet contraire.

Non-conformité

68 Si l'employeur ne se conforme pas à une condition de la décision rendue en vertu de l'article 66 dans un délai de quatorze jours à compter de la date à laquelle la Commission communique sa décision ou de la date fixée dans celle-ci pour s'y conformer, selon celle de ces dates qui est postérieure à l'autre, le plaignant peut en aviser la Commission par écrit.

Exécution de la décision

69 Si la Commission reçoit un avis conformément à l'article 68, elle dépose une copie de sa décision, à l'exclusion des motifs, auprès de la Cour de l'Ontario (Division générale), et la décision peut être exécutée comme s'il s'agissait d'une ordonnance du tribunal.

Effet du règlement

70 (1) Si une plainte déposée en vertu de l'article 61 a été réglée, que ce soit à la suite des démarches de l'agent des relations de travail ou d'une autre façon, et que le règlement a été mis par écrit et signé, une partie au règlement peut déposer une plainte écrite auprès de la Commission selon laquelle une autre partie au règlement ne s'y serait pas conformée.

Idem

(2) Les articles 62 à 64 et 66 à 69 ainsi que le paragraphe 70 (1) s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, à une plainte selon laquelle il y aurait eu non-conformité à un règlement.

Action accomplie au nom de l'employeur

71 Pour l'application des articles 61 à 70, une action qui est accomplie au nom de l'employeur est réputée être une action de l'employeur.

Pouvoirs de la Commission

72 (1) Les dispositions de la Loi sur les relations de travail et des règlements pris en application de cette loi qui portent sur les pouvoirs, les pratiques et les procédures de la Commission s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, à l'enquête que fait la Commission sur une plainte visée à l'article 61 ou 70.

Application de la Loi sur les relations de travail

(2) Les articles 108, 110, 111 et 112 de la Loi sur les relations de travail s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, à l'enquête que fait la Commission sur une plainte visée à l'article 61 ou 70.

PARTIE VIII
DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Délégation

73 Un ministre peut autoriser par écrit des personnes ou des groupes de personnes à exercer toute fonction que lui attribue la présente loi.

Absence de révision judiciaire

74 (1) Si ce n'est conformément à l'article 41 et au paragraphe (2) du présent article, aucune mesure ni décision que le ministre prend aux termes de la présente loi n'est contestée ni révisée par un tribunal, pas plus que ne l'est le fait de ne pas prendre de mesure ou de décision.

Exception

(2) Tout résident de l'Ontario peut, par voie de requête présentée en vertu de la Loi sur la procédure de révision judiciaire, demander une déclaration judiciaire selon laquelle un ministre ne s'est pas conformé aux exigences de la partie II en ce qui concerne une proposition d'acte.

Idem

(3) La requête visée au paragraphe (2) ne doit pas être présentée plus de quinze jours après le jour où le ministre donne avis, conformément à l'article 21, de la mise en oeuvre de la proposition.

Loi liant la Couronne

75 La présente loi lie la Couronne.

Règlements

76 (1) Le lieutenant-gouverneur en conseil peut, par règlement :

a) prescrire toute question que la présente loi mentionne comme prescrite;

b) prescrire les ministres et les ministères pour l'application de la partie II;

c) prévoir l'établissement et la gestion du registre;

d) préciser les fins auxquelles le registre peut être utilisé;

e) traiter de l'accès au registre;

f) prescrire les droits qui peuvent être demandés pour l'utilisation du registre;

g) traiter de la nomination du registrateur prévue à l'article 12;

h) prescrire les fonctions et pouvoirs du registrateur;

i) prescrire les catégories d'avis qui peuvent ou qui doivent être donnés dans le registre;

j) prescrire le contenu des catégories d'avis qui peuvent ou qui doivent être donnés dans le registre;

k) prescrire les catégories de propositions de politiques, de lois, de règlements et d'actes dont avis doit être donné aux termes de l'article 13, 14 ou 15;

l) prescrire la façon dont les membres du public peuvent participer à la prise de décisions sur des catégories de propositions et le délai accordé pour le faire;

m) prévoir que des catégories de propositions de politiques, de lois, de règlements ou d'actes sont soustraites à l'application de la partie II;

n) prévoir que les avis exigés par la partie II pour deux propositions ou plus se rapportant à la même entreprise sont donnés ensemble;

o) prévoir que les processus de participation du public exigés par la partie II pour deux propositions ou plus se rapportant à la même entreprise se déroulent ensemble;

p) prévoir l'interjection d'appels concernant la délivrance, la modification et la révocation d'actes prévus par des dispositions législatives prescrites devant la Cour divisionnaire, le lieutenant-gouverneur en conseil, la Commission d'appel de l'environnement et tout autre tribunal, et notamment traiter des points suivants :

(i) les personnes qui peuvent interjeter appel ou présenter une motion en autorisation d'appel,

(ii) les critères à utiliser pour accorder une autorisation d'appel,

(iii) les motifs d'appel,

(iv) l'intervention ou toute autre forme de participation aux appels ou aux motions en autorisation d'appel,

(v) les délais accordés pour interjeter appel ou présenter une motion en autorisation d'appel,

(vi) le statut des actes en cours d'appel,

(vii) l'avis au public des appels et des motions en autorisation d'appel,

(viii) les procédures et les pouvoirs de l'organisme entendant l'appel;

q) accorder au commissaire à l'environnement les pouvoirs nécessaires ou souhaitables poûr exercer les fonctions que lui attribue la présente loi;

r) prescrire les renseignements qui doivent figurer dans le rapport biennal du commissaire à l'environnement;

s) prescrire les renseignements qui doivent figurer dans l'avis au public d'une action intentée en vertu de l'article 41.

Catégories

(2) Une catégorie prévue par les règlements pris en application de la présente loi peut être définie selon toute caractéristique et peut s'entendre de tout membre qui y est précisé, ou inclure ou exclure un membre, qu'il ait ou non les mêmes caractéristiques.

Lois du Canada

(3) Le pouvoir de prescrire des lois, des dispositions législatives, des règlements et des actes que confère la présente loi comprend le pouvoir de prescrire des lois du Canada, des dispositions législatives du Canada, des règlements pris en application des lois du Canada et des actes prévus par les lois du Canada.

Entrée en vigueur

77 La présente loi entre en vigueur le jour que le lieutenant-gouverneur fixe par proclamation.

Titre abrégé

78 Le titre abrégé de la présente loi est Déclaration des droits environnementaux de 1992.

G) CONSULTATION DU PUBLIC AU SUJET DU PROJET DE CHARTE ONTARIENNE DES DROITS ENVIRONNEMENTAUX : PROCHAINES ÉTAPES

Dans ce chapitre, le groupe de travail a essayé de présenter les questions auxquelles se sont heurtés ses membres, les choix qui se présentaient à eux et la manière dont ils sont arrivés à dégager un consensus en se renseignant, en discutant et en faisant preuve de bonne volonté. Étant donné les nombreux débats publics qui ont eu lieu au cours des dix dernières années, le travail initial du comité consultatif et le consensus auquel est parvenu le groupe de travail, une question évidente surgit : est-il temps de mettre fin au débat public et à la consultation du public?

Le groupe de travail estime, à certains égards, que le processus de consultation du public vient de commencer.

La partie III du mandat du groupe de travail stipule que l'objectif de celui-ci était de parvenir à un consensus sur les objectifs en matière de politique et sur la teneur d'une Charte des droits environnementaux qui serait juste et équilibrée, réaliste, qui risquerait peu d'entraver le fonctionnement des tribunaux et dont la mise en oeuvre ne serait pas trop onéreuse.

Le groupe de travail devait recommander des modifications à apporter aux lois en vigueur uniquement dans la mesure où cela était nécessaire pour parvenir à un consensus.

Aux termes du mandat, le rapport du groupe de travail et la Charte des droits environnementaux, tels qu'ils auraient été approuvés par le Conseil des ministres, devaient être rendus publics pour une période d'examen raisonnable, et tout changement qu'on se proposerait d'apporter à la Charte des droits environnementaux à la suite de la consultation du public devait être étudié par le groupe de travail. Ceci permettrait au groupe de travail de fournir des conseils à la ministre au sujet de changements éventuels à apporter à la version initiale de la Charte.

Les membres du groupe de travail ont accepté de participer à l'établissement d'un consensus, à condition que leurs recommandations et le projet de loi soient communiqués au public aux fins de commentaires.

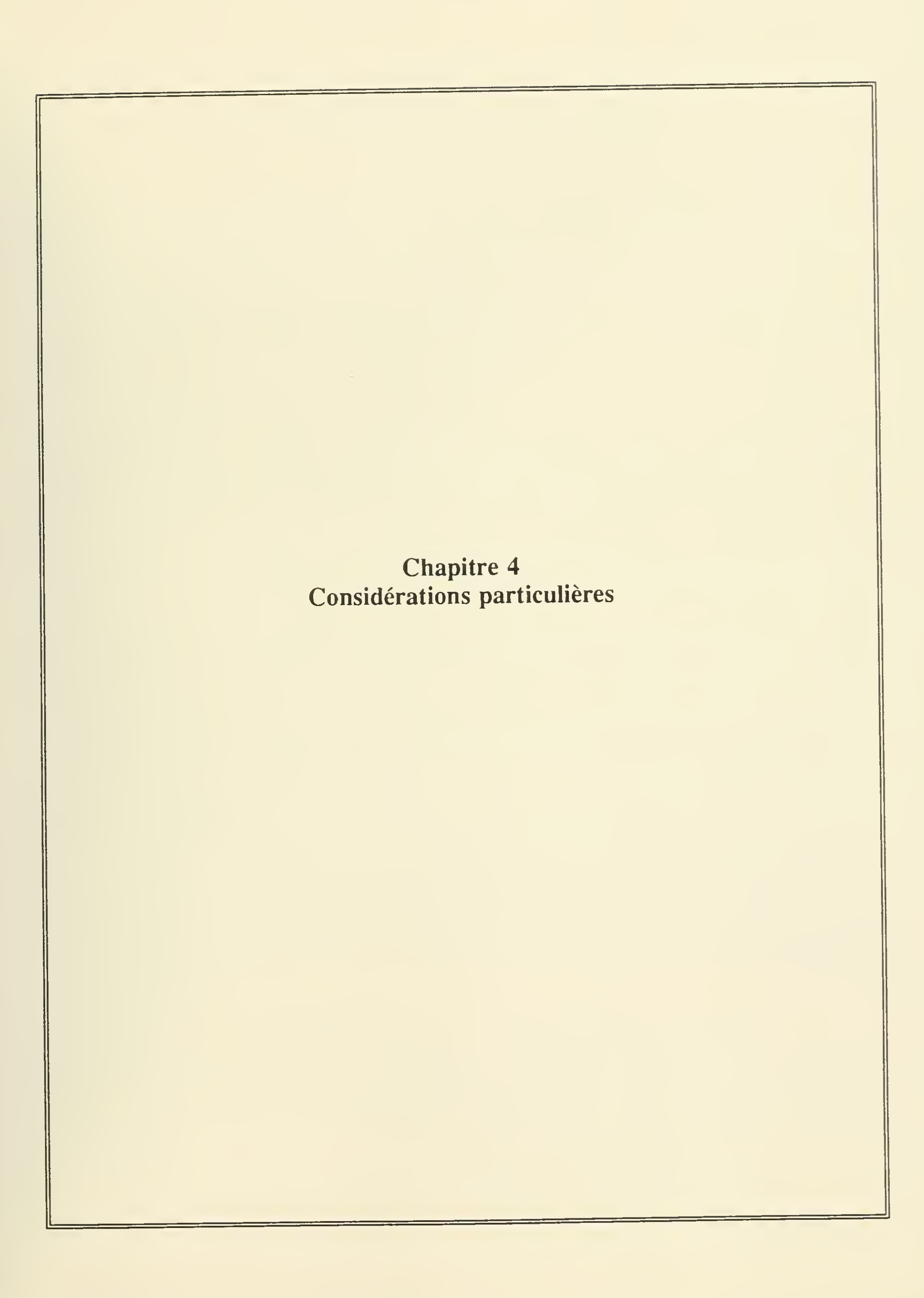
Les recommandations contenues dans ce chapitre et le reste du rapport et qui se trouvent dans le projet de Charte des droits environnementaux représentent le meilleur consensus que le groupe de travail ait pu dégager en vue de réformer la prise de décisions d'ordre environnemental et l'accès aux tribunaux de l'Ontario afin de protéger l'environnement et les travailleurs qui signalent des atteintes à l'environnement. Il va sans dire que certains jugeront que les recommandations auraient pu être « plus à propos », « moins strictes », « plus strictes », ou tout au moins différentes. Peu nombreux seront

ceux qui seront d'accord avec la quasi-totalité des détails ou chacune des orientations de notre consensus. Le groupe de travail n'est pas en mesure de déclarer qu'il s'agit de l'unique façon de concevoir une Charte des droits environnementaux pour la province de l'Ontario. Cependant, il est convaincu qu'il s'agit là de la meilleure façon de présenter une Charte des droits environnementaux pour l'Ontario avec l'appui unanime des principaux groupes d'intérêt et intervenants.

C'est pourquoi le groupe de travail recommande que le rapport et le projet de loi soient soumis à l'examen du public le plus tôt possible. Afin de s'assurer que le public fera des commentaires éclairés, la publication du rapport et du projet de loi devrait être accompagnée d'une campagne de sensibilisation visant à informer le public des problèmes que le groupe a dû résoudre, des options qui se présentaient et des choix qu'il a faits.

Si le groupe de travail croit sincèrement à ses propres recommandations au sujet de la participation du public aux décisions d'ordre environnemental, le public devra être « notifié » de la publication de son rapport et avoir l'occasion de formuler ses commentaires. Ce processus pourrait comprendre des séminaires, des ateliers, des conférences et d'autres moyens d'information. Les membres du groupe de travail ont proposé de participer à ce processus de sensibilisation du public.

À la fin de la période pendant laquelle le public pourra formuler ses commentaires, le gouvernement et la ministre de l'Environnement devraient, en consultation avec le groupe de travail, déterminer si le projet de Charte des droits environnementaux répond aux besoins des Ontariens, s'il est nécessaire d'y apporter des modifications ou des précisions et enfin s'il faudra le déposer à l'Assemblée législative de l'Ontario aux fins de promulgation.



Chapitre 4
Considérations particulières

Chapitre 4
La Charte ontarienne des droits environnementaux considérations particulières

Dans ce chapitre, le groupe de travail fait état de quelques-unes des considérations spéciales relatives à certains secteurs de la société ontarienne. Les sections qui suivent n'ont pas la prétention d'être un exposé complet de la façon dont la Charte des droits environnementaux s'applique ou ne s'applique pas à ces secteurs. Elles décrivent cependant certaines des considérations les plus importantes pour ces secteurs, à la lumière de nos discussions portant sur la Charte ontarienne des droits environnementaux proposée.

A) Considérations relatives aux municipalités

La Commission sur la réforme de l'aménagement et l'exploitation du territoire en Ontario et le groupe de travail se sont entretenus des relations qui existent entre l'aménagement et l'exploitation du territoire d'une part et la Charte des droits environnementaux d'autre part.

Le mandat de la Commission sur la réforme de l'aménagement et l'exploitation du territoire est le suivant :

1. Examiner les relations entre les intérêts privés et publics relativement à l'amélioration et à l'exploitation du territoire.

2. Enquêter, présenter un rapport et faire des recommandations sur les changements législatifs ou toute autre action nécessaires pour redonner confiance dans l'intégrité du système d'aménagement du territoire, dont les aspects suivants :
   a) l'amélioration de l'intégrité, de l'efficacité, de l'ouverture, de la responsabilité et des buts du processus d'examen de l'aménagement et de l'exploitation du territoire;
   b) la détermination des rôles appropriés et des relations entre les députés élus, les administrateurs, l'industrie de l'exploitation, les groupes d'intérêts et de pression, le public et la Commission des affaires municipales de l'Ontario dans le système d'examen de l'aménagement et de l'exploitation du territoire;
   c) la protection des intérêts du public dans l'aménagement et l'exploitation du territoire et le soutien des priorités provinciales, y compris les préoccupations relatives à l'environnement et à l'agriculture.

   Lors de ses enquêtes, la Commission doit tenir compte des préoccupations suivantes :
   a) l'effet de la concentration et de la structure de l'industrie de l'exploitation sur la capacité du gouvernement provincial et de l'administration municipale de protéger les intérêts du public;
   b) le rôle approprié des politiques provinciales et municipales à prendre des décisions uniformes et justes sur l'aménagement du territoire et la nécessité d'apporter des modifications à la loi provinciale;
   c) la question de savoir si les outils de contrôle de l'exploitation conviennent à la mise en oeuvre des politiques publiques;

d) l'effet du système financier municipal et des projets d'infrastructure à long terme sur les décisions d'aménagement et d'exploitation de la localité.

3. Tenir de vastes consultations, entreprendre des recherches, encourager le dialogue et faire des recommandations sur les modifications à la *Loi de 1983 sur l'aménagement du territoire* et d'autres lois pertinentes, et prendre les mesures nécessaires afin de réaliser son mandat.

Décret 1355/91

Le mandat de la Commission est plutôt vaste et influe de diverses manières sur le processus de prise de décisions d'ordre environnemental qui est adopté par la province et les municipalités. La *Loi sur l'aménagement du territoire* constitue l'élément clé sur lequel reposent bon nombre des décisions importantes prises dans cette province au sujet de l'environnement.

Après consultation, on a appris que les démarches suivies par le groupe de travail et la Commission afin de faire participer le public aux décisions importantes prises par le gouvernement étaient assez semblables, que ces décisions portent sur l'environnement ou la réforme de l'aménagement et de l'exploitation du territoire. Bien que cela ait été considéré comme un avantage, cette constatation a également soulevé un problème important pour le groupe de travail, à savoir si la Charte des droits environnementaux devrait s'appliquer à la *Loi sur l'aménagement du territoire* et, si oui, de quelle manière. On a souligné le fait que les municipalités n'étaient pas représentées lors des réunions du groupe de travail et qu'il serait fort important de connaître leur point de vue quant à l'application de la Charte des droits environnementaux aux municipalités et à la *Loi sur l'aménagement du territoire.* Le processus de prise de décisions des municipalités à propos de la délivrance d'actes municipaux, tels que les règlements administratifs, est distinct du processus de prise de décisions au niveau provincial. Les membres du groupe de travail ont conclu qu'il serait difficile d'appliquer la Charte des droits environnementaux aux actes municipaux sans obtenir d'abord le point de vue des municipalités. En outre, le groupe de travail s'est demandé s'il serait souhaitable d'appliquer la Charte des droits environnementaux à la *Loi sur l'aménagement du territoire* en attendant le rapport de la Commission sur la réforme de l'aménagement et l'exploitation du territoire en Ontario.

Le groupe de travail a conclu que la Charte des droits environnementaux devrait s'appliquer à la *Loi sur l'aménagement du territoire*, du moins en ce qui concerne les politiques provinciales et les règlements proposés. Le groupe de travail a également conclu qu'il serait bon d'attendre d'avoir pris connaissance du rapport de la Commission sur la réforme de l'aménagement et l'exploitation du territoire en Ontario avant de déterminer si les actes délivrés en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire* seraient touchés par la Charte des droits environnementaux. La Commission déposera un rapport définitif dans les douze mois environ suivant la publication du rapport du groupe de travail. La Commission sur la réforme de l'aménagement et l'exploitation du territoire en Ontario décidera ou non d'étudier le rapport de ce groupe de travail et le projet de Charte des droits environnementaux et

de déterminer si la démarche adoptée devrait s'appliquer au processus de prise de décisions au niveau municipal, et en particulier aux actes délivrés en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*.

Le groupe de travail exhorte la Commission et le gouvernement à trouver un moyen permettant d'intégrer d'une certaine façon les principales composantes de la Charte des droits environnementaux à la *Loi sur l'aménagement du territoire* et au processus de prise de décisions au niveau municipal, de manière à assurer la cohérence des décisions prises dans le cadre des deux processus, en ce qui concerne les questions environnementales.

Le groupe de travail a conclu qu'à l'heure actuelle, il serait désavantageux d'appliquer la Charte des droits environnementaux aux actes municipaux délivrés en vertu de la *Loi sur la réforme de l'aménagement du territoire* en Ontario du fait que les recommandations de la Commission sur la réforme de l'aménagement et l'exploitation du territoire pourraient avoir de profondes répercussions sur la répartition des pouvoirs entre la province et les municipalités. On s'attend à ce que la province assume beaucoup plus de responsabilités dans le domaine de la consultation et de l'élaboration de politiques alors que les municipalités pourraient se voir attribuer beaucoup plus de responsabilités au chapitre de la délivrance d'actes. Il semble logique d'attendre le résultat des délibérations de la Commission avant de modifier le processus de prise de décisions relatives à l'environnement en Ontario en ce qui concerne les actes ayant trait à l'aménagement et à l'exploitation du territoire.

B) Considérations relatives aux travailleurs

La Fédération des travailleurs de l'Ontario a rencontré le groupe de travail et le coprésident de celui-ci l'a consultée à deux reprises. À la suite de ces rencontres et consultations, le groupe de travail a étudié trois questions se rapportant aux travailleurs :

1) l'augmentation de la protection des « dénonciateurs » en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*;
2) la création du droit de refuser d'exécuter un travail qui pourrait nuire à l'environnement; et
3) le besoin de créer sur le lieu de travail des comités mixtes employeur-employés chargés de veiller sur l'environnement.

Au chapitre 3 (D) du présent rapport, le groupe de travail formule des recommandations précises visant à augmenter la protection des « dénonciateurs » en vertu de certaines lois particulières et définies portant sur l'environnement. Cela aura pour effet d'étendre la protection des « dénonciateurs » à un plus grand nombre de travailleurs en Ontario qui signalent des atteintes à l'environnement sur leur lieu de travail. Comme on l'explique dans cette section du chapitre 3, il s'agit là de l'une des principales façons dont le public peut aider le gouvernement à assumer sa responsabilité de protéger l'environnement et les ressources publiques.

Le chapitre 3 (D) fait état également de l'opinion du groupe de travail sur la question d'un droit de refuser d'exécuter un travail qui pourrait nuire à l'environnement et traite de la question des comités mixtes sur le lieu de travail. Le groupe de travail n'est arrivé à aucune conclusion en ce qui concerne ces questions et cela, pour deux raisons : premièrement, la question du droit de refuser d'exécuter un travail qui pourrait nuire à l'environnement ne faisait pas partie du mandat du groupe de travail. Deuxièmement, le groupe de travail ne disposait pas de suffisamment de temps ou de ressources pour étudier adéquatement les nombreuses facettes de ces questions. C'est pourquoi, le groupe de travail recommande que le ministère de l'Environnement et le ministère du Travail explorent, avec les intervenants intéressés, la question du droit de refuser d'exécuter un travail qui pourrait nuire à l'environnement et celle des comités mixtes sur la protection de l'environnement. Le groupe de travail n'a pas jugé nécessaire de retarder la publication de son rapport en attendant que cette question soit réglée.

Les considérations spéciales à l'égard des travailleurs dont il faut tenir compte dans la Charte des droits environnementaux ont trait au besoin de mieux informer les travailleurs de l'Ontario au sujet de l'élargissement de la protection des dénonciateurs, proposée par le groupe de travail.

C) Considérations relatives au gouvernement

Il semble assez clair, à la lumière des recommandations du groupe de travail, que d'importantes ressources devront être consacrées à la mise en place du registre environnemental de participation du public et à la mise en oeuvre graduelle de la Charte des droits environnementaux. Selon des recommandations incluses ailleurs dans ce rapport, le gouvernement devrait créer une équipe chargée de superviser le processus de transition devant mener à la mise en oeuvre intégrale de la Charte des droits environnementaux au cours des quelques années à venir. Chaque ministère devra disposer de ressources qui lui permettront de satisfaire le plus tôt et le plus efficacement possible aux exigences de la Charte des droits environnementaux.

Les démarches de demande d'enquête et d'examen aideront à faire pression sur le gouvernement pour qu'il protège l'environnement. Ces outils ne seront efficaces que dans la mesure où le public recevra rapidement des réponses utiles. De même, le public devra comprendre le but de ces démarches et apprendre à les utiliser de façon responsable.

La nouvelle cause d'action pour atteinte à une ressource publique peut contribuer à faire pression sur le ministère du Procureur général. Toute poursuite engagée par un résident à propos d'une atteinte à une ressource publique doit être signifiée au procureur général qui, de son côté, peut participer à ces poursuites. Les avocats du ministère du Procureur général devraient être mis au courant de ces

exigences éventuelles, et le Ministère devrait entreprendre une analyse des incidences éventuelles que cette nouvelle cause d'action et les modifications relatives à la nuisance publique pourront avoir sur le système juridique.

La modification recommandée à l'égard de l'élargissement de la protection des dénonciateurs augmentera vraisemblablement le nombre de fois que les employés invoqueront cette protection. Puisque la procédure relève de la Commission des relations de travail de l'Ontario, il serait raisonnable de s'attendre à ce que la Commission subisse également des répercussions au niveau de ses ressources. Ces répercussions devraient être évaluées le plus tôt possible.

La Charte des droits environnementaux accordera aux résidents des pouvoirs sans précédent, que ce soit par le biais du droit de demander une enquête, la possibilité de demander un examen, de participer à la prise de décisions importantes relatives à l'environnement, ou d'avoir recours aux tribunaux, dans certaines circonstances, pour veiller à la protection des ressources publiques. Les pouvoirs ainsi conférés seraient incomplets si le gouvernement ne prenait pas la responsabilité d'informer adéquatement le public des objectifs et méthodes de la Charte des droits environnementaux. L'adoption de la Charte ontarienne des droits environnementaux par l'Assemblée législative de l'Ontario devrait être accompagnée d'une campagne d'information du public, de sorte que les résidents de la province puissent comprendre leurs nouveaux droits et nouvelles obligations en matière d'environnement et qu'ils puissent participer au processus de façon utile.

La *Loi sur la protection de l'environnement* (art. 180) protège certains employés de la Couronne vis à vis de poursuites intentées contre eux concernant leur travail de tous les jours, leurs tâches, l'exercice de leur autorité en matière de protection de l'environnement, une négligence ou un manquement dans l'exécution de leurs fonctions. La Loi tient cependant ces employés ou la Couronne responsables de tout acte de négligence ou de tout autre délit civil.
On doit étudier la question d'inclure ou non cette protection dans la Charte des droits environnementaux.

D) Considérations relatives à la profession juridique

La Charte ontarienne des droits environnementaux entraînera des conséquences pour ceux qui pratiquent le droit en Ontario. La profession juridique devrait songer à créer un cours dans le cadre d'un programme de formation juridique continue pour veiller à ce que ses membres comprennent les incidences qu'aura la Charte des droits environnementaux pour leurs clients. Il faudra, en particulier, que les avocats et la magistrature étudient de près la nouvelle cause d'action pour atteinte à une ressource publique et les modifications relatives à la nuisance publique.

E) Considérations relatives aux exploitations agricoles

Le coprésident et d'autres membres du groupe de travail, de même que d'autres membres du groupe de travail par l'entremise de leurs réseaux, ont rencontré la Fédération de l'agriculture de l'Ontario à plusieurs reprises pour s'assurer que le groupe de travail comprenne bien les intérêts particuliers des producteurs de produits alimentaires en ce qui a trait à la Charte des droits environnementaux. Au moins deux considérations particulières relatives à la Charte des droits environnementaux, telle qu'on la propose, s'appliquent aux producteurs de produits alimentaires : la première concerne la protection des pratiques agricoles et la deuxième concerne la *Loi sur le drainage.*

Pour ce qui est de la protection des pratiques agricoles, les exploitations agricoles ontariennes jouissent de la protection décrite au paragraphe 2 (1) de la *Loi sur la protection des pratiques agricoles* quant aux plaintes relatives à la nuisance publique. Le paragraphe 2(1) s'établit comme suit :

« La personne qui poursuit une exploitation agricole et qui, à l'égard de celle-ci, n'enfreint:
- a) aucune loi de réglementation en matière d'utilisation du sol;
- b) ni la *Loi sur la protection de l'environnement*;
- c) ni la *Loi sur les pesticides*;
- d) ni la *Loi sur la protection et la promotion de la santé*;
- e) ni la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*,

est dégagée de toute responsabilité en nuisance envers une personne quelconque, en ce qui concerne l'odeur, le bruit ou la poussière résultant de l'exploitation agricole normale. Il ne doit être prononcé contre elle aucune injonction ni rendu d'ordonnance par un tribunal visant à l'empêcher de poursuivre l'exploitation agricole, en raison de l'odeur, du bruit ou de la poussière qui en résultent. »

Le groupe de travail s'est demandé si cette protection spéciale devrait être maintenue pour les exploitations agricoles ontariennes. Il a conclu que la *Loi sur la protection des pratiques agricoles* fournit une méthode adéquate de contrôle des plaintes portant sur les odeurs, le bruit ou la poussière produits par les exploitations agricoles et que la Charte des droits environnementaux telle qu'on la propose ne devrait pas influer sur cette procédure.

La *Loi sur le drainage* de l'Ontario, bien que relevant de la compétence de la province, délègue aux municipalités locales le pouvoir de prendre les principales décisions sur les systèmes de drainage. Bien que ces décisions soient importantes pour les producteurs de produits alimentaires de l'Ontario, on s'inquiète également de leurs effets sur les terrains marécageux de l'Ontario. Le groupe de travail a conclu que les décisions prises par les municipalités, compte tenu des pouvoirs qui leur sont délégués en vertu de la *Loi sur le drainage*, ne devraient pas être touchées à l'heure actuelle par la Charte des droits environnementaux. Toutefois, les politiques et règlements futurs qui seront élaborés par la province et se rapporteront à la *Loi sur le drainage* devraient être touchés par la Charte des droits environnementaux. Par conséquent, les décisions clés portant sur les politiques et règlements proposés en vertu de la *Loi sur le drainage* devraient être communiquées au public qui aura l'occasion

de formuler ses commentaires par l'entremise du registre de l'environnement, tel que le recommande le groupe de travail.

Le débat sur la protection des terrains marécageux de l'Ontario et l'incidence de la *Loi sur le drainage* devront être étudiés par les groupes intéressés. Le programme de participation du public proposé par le groupe de travail pourrait faciliter grandement ce processus.

F) Considérations relatives au public

Le préambule de la Charte des droits environnementaux stipule que le gouvernement et le grand public se partagent la responsabilité de la protection de l'environnement. Chacun a son rôle à jouer. Il devrait ressortir des recommandations du groupe de travail que le gouvernement respectera sa responsabilité qui est de protéger l'environnement et les ressources publiques dans la mesure où le public sera vigilant et participera activement au processus de prise de décisions d'ordre environnementales. Le groupe de travail a recommandé la mise en oeuvre d'un système prévoyant un processus de prise de décisions ouvert ou « transparent » en matière d'environnement. Cette transparence permettra au public de prendre en temps opportun des décisions éclairées. Les résidents de l'Ontario qui s'intéressent à l'environnement doivent prendre le temps de se familiariser avec la Charte des droits environnementaux et les nouveaux droits et nouvelles responsabilités qu'elle confère.

Conclusions

Comme nous l'avons mentionné au début de ce chapitre, les groupes susmentionnés ne sont pas les seuls qui s'intéresseront particulièrement au projet de Charte des droits environnementaux. Au cours de la période d'examen public qui suivra la publication de ce rapport et du projet de Charte, d'autres « considérations spéciales » seront sans doute soulevées et devront être prises en compte. Le groupe de travail exhorte ces groupes ou secteurs d'activité à étudier les objectifs de la Charte des droits environnementaux et les répercussions qu'elle pourrait avoir sur eux. Le processus de prise de décisions d'ordre environnemental touche à de nombreux aspects de la société ontarienne. Le groupe de travail espère que le cadre de travail conceptuel qu'il propose est suffisamment souple pour accommoder ces divers intérêts.

Chapitre 5
Gestion de la transition : mise en oeuvre progressive de la Charte des droits environnementaux et suivi

Chapitre 5
Gestion de la transition : Mise en oeuvre progressive de la Charte des droits environnementaux et suivi

Le groupe de travail a entamé sa tâche sachant que le public et le gouvernement se partagent la responsabilité de la protection de l'environnement, mais aussi qu'il revient avant tout au gouvernement d'y veiller et de protéger les ressources publiques. Comme cela a été expliqué dans les chapitres précédents, le groupe de travail s'est ensuite mis à la recherche de moyens qui permettraient au gouvernement de s'assurer qu'il s'acquitte de ses responsabilités. Après avoir établi la marche à suivre et mis au point un cadre conceptuel, le groupe de travail s'est rendu compte qu'une charte ontarienne des droits environnementaux ne pouvait pas être entièrement mise en vigueur du jour au lendemain. Pour diverses raisons, une période de transition sera nécessaire à divers points de vue. En outre, et dans une grande mesure en raison de la nécessité de cette période de transition, il restera à assurer le suivi afin de savoir si la mise en oeuvre se fait de manière efficace.

A) Raisons motivant la transition

Avant d'être entièrement mise en oeuvre, la Charte des droits environnementaux devra passer par une période de transition, comme le recommande le groupe de travail, et cela, pour plusieurs raisons. Le groupe de travail n'est pas sans savoir que ses recommandations, en particulier celles qui portent sur la participation du public et l'accès aux tribunaux, auront une incidence profonde sur la prise de décisions d'ordre environnemental. Le groupe de travail a formulé ses recommandations en tenant compte des considérations suivantes :

- **Ressources financières**

  Les ressources financières dont dispose le gouvernement sont une denrée rare. La conversion au système recommandé par le groupe de travail entraînera des coûts. La mise en place du registre, le système de classification, et le processus officiel de demande d'examen et d'enquête exigeront en particulier non seulement la réflexion et le travail des fonctionnaires du gouvernement, mais aussi des ressources financières. Le groupe de travail en était conscient lorsqu'il a préparé ses recommandations et il s'est assuré que celles-ci sont réalistes et qu'elles ne coûtent pas trop cher à la province, étant donné la conjoncture actuelle. Le groupe de travail savait également que si ses recommandations donnaient l'impression de coûter trop cher, il courrait le risque qu'aucune d'entre elles ne soit mis en oeuvre. Dans ces circonstances, il est donc raisonnable d'envisager une mise en oeuvre progressive des recommandations du groupe de travail.

- **Ressources humaines**

  La transformation du processus de prise de décisions relatives à l'environnement, compte tenu des recommandations du groupe de travail, exigera beaucoup d'efforts de la part du gouvernement, et

par conséquent du temps. L'objectif du régime de participation du public est d'aboutir à une méthode de prise de décisions d'ordre environnemental qui soit uniforme, prévisible et certaine. Et cela pourra se faire, ministère par ministère, avec le temps. Il y a de fortes chances que certains ministères soient prêts plus rapidement que d'autres à mettre en oeuvre le régime de participation du public. Il n'est pas nécessaire d'attendre que tous les ministères soient prêts pour entamer la mise en oeuvre de ce régime. Cependant, le groupe de travail reconnaît que le volume de travail nécessaire à la conversion au nouveau régime de participation du public exigera une mise en oeuvre progressive, ce qui, une fois de plus, est raisonnable, vu les circonstances.

- **Mise au point du système pendant la période de transition**
  Le groupe de travail est également conscient que lorsque la mise en place du nouveau système sera amorcée, on découvrira de nouveaux, voire de meilleurs moyens d'atteindre les objectifs du régime de participation du public. La période de transition au nouveau système de prise de décisions d'ordre environnemental devrait permettre aux responsables de sa mise en oeuvre de mieux le connaître et de le peaufiner. Le groupe de travail recommande donc de tirer parti au maximum de la période de transition.

- **Apprendre des autres groupes**
  Pendant la durée de son mandat, le groupe de travail a eu des entretiens à la fois avec les membres de la Table ronde sur l'environnement et l'économie et la Commission sur la réforme de l'aménagement et l'exploitation du territoire en Ontario. Ces comités et autres comités consultatifs sur l'environnement, dont le rôle est de conseiller le gouvernement, lui soumettront des rapports au cours des deux ou trois prochaines années. Les personnes chargées de mettre en oeuvre la Charte des droits environnementaux devraient, une fois cette période de transition finie, être en mesure d'intégrer, au besoin, les recommandations de ces commissions et comités consultatifs. Le groupe de travail estime que cette démarche est raisonnable et que la période de transition devrait permettre de mettre en oeuvre la Charte des droits environnementaux avec efficacité, en tenant compte des recommandations complémentaires des autres groupes.

- **Intégration**
  La Charte des droits environnementaux, telle que la recommande le groupe de travail, ne remplacera pas toutes les lois relatives à l'environnement actuellement en vigueur en Ontario. Elle s'ajoute aux lois environnementales déjà en place. Le groupe de travail a tenté de veiller à ce que la Charte ne devrait pas non plus faire double emploi avec les mesures de protection déjà en place. La Charte des droits environnementaux devra intégrer les mécanismes et mesures de protection qui existent déjà. Une transition prudente veillera à ce que cette intégration se fasse sans toucher les mécanismes de protection de l'environnement qui sont en place et qui fonctionnent bien, à ce qu'il n'y ait pas double emploi avec les processus déjà établis et à ce

qu'elle ne les entrave pas. Le groupe de travail pense que la période de transition sera l'occasion toute indiquée pour l'intégrer efficacement aux lois sur l'environnement et aux autres lois en vigueur dans la province.

Le groupe de travail recommande que soit créée une équipe de mise en oeuvre, composée de représentants des autres ministères concernés, qui serait chargée de veiller à ce que la transition à la pleine intégration de la Charte des droits environnementaux se fasse efficacement. L'équipe de mise en oeuvre devrait consulter le Commissaire à l'environnement.

B) Méthode de transition

Le groupe de travail envisage une transition sur plusieurs fronts :

- **De la sanction royale à la proclamation**
  En supposant que la Charte des droits environnementaux soit présentée à l'Assemblée législative, soit adoptée en troisième lecture et soit revêtue de la sanction royale, le groupe de travail juge qu'une période de temps raisonnable entre la sanction royale et la proclamation devra être envisagée pour permettre aux ministères touchés par les réformes de s'y préparer. Il faudrait cependant débuter immédiatement les travaux indispensables à la mise en oeuvre et ne pas attendre la proclamation.

- **Mise en oeuvre progressive, ministère par ministère**
  Le régime de participation du public dont il est question dans un chapitre précédent devrait être mis en oeuvre progressivement, ministère par ministère, au cours des quelques années à venir, entre la date de proclamation et la fin du siècle. Il est normal de s'attendre à ce que le ministère de l'Environnement soit le premier ministère à entamer le processus de conversion au nouveau régime de prise de décisions, suivi du ministère des Richesses naturelles, du ministère du Développement du Nord et des Mines, du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, et des autres ministères tel que le décidera le Conseil des ministres.

- **Adoption progressive des politiques, règlements et actes**
  Une adoption plus progressive de la Charte des droits environnementaux pourrait prévoir l'application du nouveau régime de participation du public aux politiques et règlements de certains ministères avant son application aux actes. Il serait possible par exemple que le ministère des Richesses naturelles se serve du registre sur l'environnement pour consulter le public au sujet de ses politiques et règlements avant de s'en servir pour délivrer les actes. Dans certains cas, un ministère pourrait souhaiter qu'elle s'applique progressivement à des actes précis. Le groupe de travail estime qu'il s'agit là d'une démarche raisonnable.

- **Formation juridique continue**
  La nouvelle cause d'action pour atteinte considérable à une ressource publique et le changement concernant le règlement sur la nuisance publique devraient être mis en vigueur le plus rapidement possible; cependant, ces éléments pourraient exiger une période de formation juridique continue pour les conseillers juridiques et les magistrats afin que ces nouvelles causes d'action en justice soient utilisées de manière efficace. Le groupe de travail juge qu'il serait raisonnable de proclamer les dispositions concernant l'accès aux tribunaux immédiatement. Une période de formation juridique continue pourrait suivre la promulgation.

- **Discrétion ministérielle**
  Enfin, le régime de participation du public envisage que le ministre contrôle, à sa discrétion, le volume de travail que représentent le registre et son utilisation efficace. Le groupe de travail avait pensé exiger que toutes les politiques environnementales et tous les règlements environnementaux importants soient publiés dans le registre. Ceci a été rejeté et il a été décidé de s'en remettre à la discrétion du ministre pour éviter que le registre ne soit trop surchargé. Si le ministre abuse de son pouvoir discrétionnaire, la transparence du système, le Commissaire à l'environnement, l'examen de trois ans (dont il est question plus loin), et l'opinion publique pourraient obliger le système politique à rendre des comptes et éventuellement conduire à d'autres réformes.

En conclusion, le groupe de travail juge qu'il est raisonnable, dans les circonstances, de recourir aux méthodes de transition mentionnées ci-dessus afin d'assurer, au fil des ans, une mise en oeuvre efficace de la Charte des droits environnementaux. Le fait que cette mise en oeuvre se fera progressivement ne devrait pas être interprété comme un délai ou comme une excuse pour ne pas entamer les réformes. La transition devrait être vue comme un moyen de mettre en oeuvre progressivement et efficacement une méthode qui transformera profondément la manière dont les décisions d'ordre environnemental sont prises en Ontario et la manière dont nous protégeons l'environnement et les ressources publiques.

C) Examen de la mise en oeuvre

La période de transition entraîne à son tour la nécessité de veiller à ce que la mise en oeuvre se fasse effectivement et de la manière la plus rapide, la plus efficace et la moins coûteuse possible. Le groupe de travail pense que cet examen peut se faire de diverses manières.

- **Le commissaire à l'environnement**
  Les fonctions et les responsabilités du Commissaire à l'environnement sont énoncées en détail au chapitre 3, section B-ii, mais son rôle en ce qui concerne l'examen de la mise en oeuvre devrait être envisagé par rapport à la phase de transition.

La principale responsabilité du Commissaire à l'environnement est de surveiller la mise en oeuvre de toute la Charte des droits environnementaux. Cette responsabilité consistera à surveiller ce qui suit :

- la mise en oeuvre et l'incidence des diverses déclarations de valeurs environnementales;
- le recours du public aux demandes d'enquête et d'examen;
- la protection des « dénonciateurs » par l'entremise de la Commission sur les relations de travail de l'Ontario;
- l'usage que fait un ministère particulier du registre de l'environnement, l'exercice de la discrétion ministérielle et autres éléments tels les pouvoirs d'urgence.

Les renseignements qui seront recueillis pendant cette période de surveillance devront être consignés dans le rapport bisannuel du Commissaire. Ce rapport devrait contenir des renseignements précis sur les progrès accomplis en matière de mise en oeuvre, ses succès, ses lacunes et, si nécessaire, présenter des recommandations visant à améliorer la transition.

Le Commissaire à l'environnement a donc un important rôle de surveillance à jouer pendant la phase de transition menant à la mise en oeuvre intégrale de la Charte des droits environnementaux. Son rapport devrait fournir les renseignements objectifs à partir desquels les responsabilités seront établies.

- **Déclarations des ministres : réponses au Commissaire à l'environnement**

Lorsque le Commissaire à l'environnement aura présenté son rapport à l'Assemblée législative, le groupe de travail s'attend à ce que chaque ministre y réponde. La question de savoir si leur réponse doit être communiquée à l'Assemblée législative ou à un comité permanent de l'assemblée peut être décidée par d'autres. Les réponses que les ministres présenteront au Commissaire à l'environnement permettront au gouvernement d'établir les responsabilités.

Ces réponses devraient suivre de près le rapport du Commissaire à l'environnement.

Le groupe de travail recommande :

- *que la Charte des droits environnementaux soit entièrement mise en oeuvre au cours d'une période de temps raisonnable par le biais d'une transition progressive;*
- *que le gouvernement mette sur pied une équipe de mise en oeuvre de la Charte des droits environnementaux, qui veillera à ce que la charte soit entièrement mise à exécution et intégrée aux lois en vigueur en Ontario et aux réformes prévues;*
- *que le Commissaire à l'environnement surveille la mise en oeuvre de la Charte des droits environnementaux et qu'il consigne ses commentaires particuliers dans un rapport bisannuel faisant état des progrès accomplis en matière de mise en oeuvre;*
- *que les ministères touchés par la Charte des droits environnementaux répondent au rapport du Commissaire à l'environnement, une fois qu'il aura été présenté à l'Assemblée législative, et qu'ils fassent rapport de leur progrès en ce qui concerne la mise en oeuvre de la Charte.*

ANNEXES

(document d'accompagnement)

I. Déclaration de Mme Grier, ministre de l'Environnement, à l'Assemblée législative et communiqué sur l'avant-projet de loi sur la Charte des droits environnementaux, 1er octobre 1991

II. Feuillet d'information et communiqué sur le recours collectif en Ontario, 17 décembre 1990, ministère du Procureur général.

III. Communiqué sur le projet d'aide financière aux intervenants, 25 mars 1992, ministère du Procureur général.

IV. Glossaire

V. Sommaire des recommandations du groupe de travail

VI. Remerciements

ISBN 0-7778-0057-8
PIBS 2950F